Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010

Mercedes de Vega
Coordinadora

Asia

Francisco Javier Haro

José Luis León

Juan José Ramírez

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Historia de las relaciones internacionales
de México, 1821-2010

Volumen 6

Asia

Historia de las relaciones internacionales
de México, 1821-2010

Coordinación general
Mercedes de Vega

Volumen 6

Asia

Francisco Javier Haro, José Luis León
y Juan José Ramírez

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

DIRECCIÓN GENERAL DEL ACERVO HISTÓRICO DIPLOMÁTICO

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES
Patricia Espinosa Cantellano

CONSULTOR JURÍDICO
Joel A. Hernández García

DIRECTORA GENERAL DEL ACERVO HISTÓRICO DIPLOMÁTICO
Mercedes de Vega

DIRECTOR DE HISTORIA DIPLOMÁTICA Y PUBLICACIONES
Víctor M. Téllez

SRE
327.72
H673

Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010 / Mercedes de Vega Armijo, coord. -- México : Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, 2011.

7 v.

Contenido: v. 1. América del Norte -- v. 2. Centroamérica -- v. 3. Caribe -- v. 4. América del Sur -- v. 5. Europa -- v. 6. Asia -- v. 7. África y Medio Oriente.

ISBN 978-607-446-024-7 (Obra comp.)
ISBN 978-607-446-030-8 (v. 6)

1. México - Relaciones exteriores - Historia. 2. México - Política y gobierno - Historia. I. Vega Armijo, Mercedes de, coord. II. Herrera, Octavio, coaut. III. Santa Cruz, Arturo, coaut. IV. Vázquez Olivera, Mario, coaut. V. Castillo, Manuel Ángel, coaut. VI. Toussaint, Mónica, coaut. VII. Rojas, Rafael, coaut. VIII. Covarrubias, Ana, coaut. IX. Palacios, Guillermo, coaut. X. Covarrubias, Ana, coaut. XI. Pi-Suñer, Antonia, coaut. XII. Ruano, Lorena, coaut. XIII. Riguzzi, Paolo, coaut. XIV. León, José Luis, coaut. XV. Haro, Francisco Javier, coaut. XVI. Ramírez, Juan José, coaut. XVII. Varela, Hilda, coaut. XVIII. Sánchez, Indira Iasel, coaut. XIX. México. Secretaría de Relaciones Exteriores. Dirección General del Acervo Histórico Diplomático.

Primera edición, 2011

D.R. © Dirección General del Acervo Histórico Diplomático,
Secretaría de Relaciones Exteriores
Plaza Juárez 20, Centro Histórico
Delegación Cuauhtémoc, 06010 México, D.F.

ISBN: 978-607-446-024-7 (obra completa)
ISBN: 978-607-446-030-8 (volumen 6)

Impreso en México / *Printed in Mexico*

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

ÍNDICE GENERAL

Presentación. Testimonios para una reflexión:
memorias, evocaciones y vínculos de México 15
Un honroso antecedente 17
Reconocernos para reencauzarnos 17
Significado y sentido de estas conmemoraciones 19
Contenido revelador 20

Agradecimiento 25

Introducción general: las relaciones mexicanas con Asia,
regidas por la interdependencia y caracterizadas por la escasez 27

PRIMERA PARTE
1821-1932

Introducción. México-Asia del Pacífico:
en el principio fue la debilidad, el conflicto y la asimetría 47

Capítulo 1. Asia en la política exterior mexicana
y la modernización inalcanzable, 1821-1888 55
Mitos difusos frente a realidades casi inexploradas: la china
poblana, el galeón de Manila y la plata mexicana en Asia 55
México, el otro "Estado del centro". El lugar de Asia
en la temprana política exterior 58
La *nada mexicana* en política exterior del Segundo Imperio,
y los primeros ocho inmortales en suelo mexicano 64
Los viajes ilustran… un poco: la resurrección de Asia
en el imaginario internacional de México 67

Capítulo 2. Diálogo de sordos: la (no) denuncia del tratado de 1899 73
Para que algo se debilite, llévese primero a su apogeo.
Auge y caída de la dinastía Qing 73

Los lazos laxos: una incipiente relación institucional fundada en esperanzas 75
El reconocimiento de Castañuela y la diplomacia posrevolucionaria 80
Hacia un nuevo *statu quo* sino-mexicano: la frustrada denuncia del Tratado de 1899 84
¿Dónde quedó la diplomacia? Enredos y equivocaciones en China 88
En un bosque diplomático la extradición en China terminó: el gobierno mexicano frente a los grandes cambios 90

Capítulo 3. Los ocho inmortales y el racismo de los hermanos mayores de Occidente 95
Hacer la América: la conexión migratoria con Estados Unidos 95
Debo, no niego, pago… el derrotero incierto de la indemnización 100
Eugenesia y acumulación originaria de capital 105
México para los mexicanos. La renegociación del Tratado y el auge del antichinismo 108
Por mi raza hablará la violencia: la (ir)racionalización del racismo 113

Capítulo 4. Japón y los contornos de un sueño diversificador: entre Meiji y la posrevolución mexicana 117
Modernizaciones paralelas: el Porfiriato y el ascenso industrial de Japón 117
El Tratado de Amistad, Comercio y Navegación. Negociaciones, suscripcion y primeros resultados 118
México y Japón: diversificación sin desafío a Estados Unidos 121
Japón, la Revolución mexicana y la Primera Guerra Mundial 125

Capítulo 5. Una golondrina sin verano: primeras inmigraciones japonesas a México 135
La migración asiática en el proyecto de Díaz: factores de atracción y expulsión 135
La ilusión viaja con los inmigrantes: la Colonia Enomoto en Chiapas 138
La migración por contrato: acumulación de capital *dekasegui* 141

Un triángulo migratorio y un caballeroso acuerdo 143
Revolución, restricciones y migración a cuentagotas 144
Los japoneses en México durante la Segunda Guerra Mundial 148

Capítulo 6. Los súbditos de Choson en Yucatán: de la tienda de raya a la hibernación de las relaciones con Corea 151
La migración coreana, entre los estertores de una larga dinastía y el apogeo de una modernización desigual 151
Venta de esperanzas, compra de trabajo. Reclutamiento y viaje a México de los coreanos 156
Los coreanos en México: de las altas expectativas a la dura realidad 159
El afligido corazón del rey y el paraíso terrenal de la casta divina 160
Los coreanos en Yucatán: entre la asimilación y la reemigración 163

Conclusiones. Atrapados por la modernidad, marcados por la evanescencia: relaciones diferenciadas e inmigración 167

SEGUNDA PARTE

1932-1988, ASIA DEL PACÍFICO EN LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA: EVANESCENCIA Y DIVERSIFICACIÓN

Introducción. Entre la duda y la desorientación 177
Continuidad del sistema político mexicano y cambios en el orden internacional 177
Organismos multilaterales: nuevo ámbito para la política exterior del gobierno mexicano 181
Diversificación de las relaciones bilaterales 183

Capítulo 1. La flor de calabaza y el crisantemo: lejanos en lo multilateral, cercanos en lo bilateral, 1933-1988 187
El gobierno mexicano ante la expansión japonesa en Asia: la Sociedad de Naciones 187
El gobierno de Japón durante la expropiación petrolera 193

Interregno: la ruptura con Japón y el ingreso de México en la Guerra del Pacífico 195
Del fin de la guerra a la normalización de la relación bilateral 198
México y Japón: tercermundismo, petróleo y deuda externa 200

Capítulo 2. Reordenamiento de la relación con China: el temor siempre presente a las "invasiones asiáticas" 203
Fin de la extraterritorialidad y nuevos tratados en los cuarenta 204
Guiños y acciones: México frente al problema del reconocimiento 210
La República Popular China y México antes del establecimiento de relaciones: militantes y periodistas en busca del paraíso perdido 214

Capítulo 3. Por si no nos volvemos a ver: proceso de ruptura con Taiwán e inicio de una nueva etapa diplomática 219
El invierno de otoño: atrapados por dos revoluciones 219
La languidez de una relación 222
Lo que un tratado no unió, que un convenio no lo reconstruya: el fin de la relación bilateral Taiwán-México 225
La ruta del algodón está llena de desconfianza: contención del comunismo e inicio de relaciones 227
La gran muralla mexicana: el problema migratorio 239

Capítulo 4. Historia México-India: racismo, militares y cooperación 243
De Panyab a Sonora: los sikhs frente a la xenofobia callista 245
Entusiasmo e intereses limitados: *The Mexican revolution is alive* 247
El camino más corto al entusiasmo: a contracorriente de la insustancialidad 251
La descolonización: la conexión portuguesa 256
El comercio como eje discursivo 259
El trigo de la decepción diplomática 261
Tiempos nublados: Octavio Paz deja Delhi 267

Capítulo 5. En el vasto mar del desinterés: actitud diferenciada e intereses mexicanos débiles en el sureste de Asia 271
Las debilidades del establecimiento de las relaciones diplomáticas con el gobierno del Sureste asiático 271

La administración de las relaciones bilaterales con los gobiernos del Sureste asiático 290

Capítulo 6. La amabilidad como política: bregando en la geopolítica, Corea del Sur-México, 1962-1989 297
Corea del Sur y México: entre la desconfianza y los equilibrios geopolíticos 297
Razones y desarrollo de un amor unilateral 302
Embajada, embajador y comercio: en la ruta del amor correspondido 306

Conclusiones. De la eficiencia diplomática: la diagnosis del Poder Ejecutivo en Asia 311
1932-1958: el inicio de la diversificación de las relaciones diplomáticas bilaterales 315
1958-1988: el desarrollo de la diversificación de las relaciones diplomáticas bilaterales 319

TERCERA PARTE

LA SUSTANCIACIÓN DE LAS RELACIONES EXTERIORES: LOS MEXICANOS EN ASIA DEL PACÍFICO, 1989-2008

Introducción. ¿Esperando a Procusto? Los mexicanos y la nueva visión del mundo: el camino a la sustanciación 331
Percepciones mexicanas sobre el nuevo orden económico internacional 333
El desfase entre la política exterior y la diversificación de las relaciones exteriores 340

Capítulo 1. Trascendiendo la evanescencia: diversificación de actores en el Pacific Economic Cooperation Council (PECC) 347
La Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico y el Pacific Economic Cooperation Council 351
El desempeño de la Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico 355

Capítulo 2. Poder Ejecutivo, empresarios y académicos en el Asia Pacific Economic Cooperation: responsabilidades compartidas, resultados divergentes 363
El gobierno mexicano en el Asia Pacific Economic Cooperation 363
Los actores sociales mexicanos en el APEC 381

Capítulo 3. Diplomacia parlamentaria en acción: confluencia de actores y agenda legislativa en Asia-Pacífico 387
El Asia Pacific Parliamentary Forum, características institucionales 389
El Congreso de la Unión en el Asia Pacific Parliamentary Forum, 1993-2000 394
El Congreso de la Unión en el Asia Pacific Parliamentary Forum, 2001-2008 400

Capítulo 4. Claroscuros de la diplomacia económica: fracasos, éxitos e incertidumbres 409
Las malogradas negociaciones del Acuerdo Libre de Comercio México-Singapur 411
De las relaciones económicas bilaterales al Acuerdo de Asociación Económica México-Japón 416
México y Corea del Sur: del auge comercial a un acuerdo comercial bilateral indefinidamente postergado 428

Capítulo 5. Asia del Pacífico y la diplomacia económica mexicana II: China, India y los límites del librecambismo mexicano 433
Los palillos chinos abiertos: del superávit al déficit comercial con la República Popular China 433
El comercio bilateral indo-mexicano: el efecto búmeran 442

Capítulo 6. En pos de un lugar en el sureste de Asia: relaciones bilaterales directas y mediadas por los foros regionales 463
La administración de las relaciones bilaterales directas 464
Las complejas relaciones comerciales de México con los países del Sureste de Asia 471
El gobierno mexicano y sus solicitudes para participar como socio de diálogo en el ANSEA Regional Forum 477

Capítulo 7. Un par perfecto de tres: la soberanía en la política de "una sola China" 483
La relatividad de la soberanía: Taiwán en la política exterior mexicana 483
El triunfo de la política sobre la simpatía: el Tíbet en México 494
Los roces diplomáticos transmitidos por la influenza AH1N1: ¿un futuro marcado por la atrición? 496

Conclusiones. La eficiencia diplomática gubernamental revisitada 499

CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES
EN BUSCA DE UNA POLÍTICA EXTERIOR PARA ASIA:
REFORMAS INSTITUCIONALES Y FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO

Lineamientos para una nueva política exterior 509
Elementos para una reforma institucional 511
Educación y formación del capital humano 516

Bibliografía 519
Fuentes primarias 536
Páginas de Internet, diarios y revistas 536
Prensa gráfica 536
Artículos periodísticos 537

Índice onomástico 539

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Presentación
TESTIMONIOS PARA UNA REFLEXIÓN: MEMORIAS, EVOCACIONES Y VÍNCULOS DE MÉXICO

Es difícil concebir una conmemoración sin tomar en cuenta las relaciones que han rodeado aquello que se conmemora. De ahí el compromiso que se impuso la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) ante la invaluable oportunidad de reflexionar en voz alta, sin nostalgias estériles ni triunfalismos infundados, en torno a la historia de las relaciones internacionales de México con motivo del bicentenario de su Independencia y del centenario de su Revolución.

Nos abocamos entonces a la tarea, no por ambiciosa menos rigurosa, de abordar las múltiples líneas de investigación planteadas en la obra *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, publicada por esta Cancillería en 2006, ahora en un trabajo más exhaustivo que analizara, desde distintos ángulos, la proyección de México en el mundo a partir de las relaciones establecidas con los demás países a lo largo de su historia como nación independiente.

Se procuró contrastar el concepto convencional de historia de la diplomacia con una historia de las relaciones internacionales del país más abarcadora, que hiciera énfasis no sólo en las relaciones intergubernamentales y políticas sino en la serie de circunstancias, de factores y actores que a la postre permean el devenir relacional de los pueblos.

A su visión panorámica, esta colección editorial conmemorativa añade una intención particular en los diferentes procesos históricos y explica sus principales características con hilos conductores tan diversos como la construcción, consolidación y redefinición del Estado mexicano a la luz de la inserción de México en el sistema internacional, vinculando su política exterior con la política interna; o los procesos políticos, económicos, sociales y culturales que han colocado al país en la posición que ocupa actualmente en el ámbito internacional, y el desarrollo del equilibrio de poderes entre México y los países o bloques con los que ha mantenido relaciones, y la estructura del poder internacional y regional que ha condicionado las relaciones exteriores de México.

Igual de importante fue destacar la visión del país desde los centros de poder mundial y desde los países periféricos hacia dichos centros: estudiar las

percepciones que han prevalecido en México acerca de los países con los que ha tenido relaciones y las de éstos hacia México; comprender el vínculo entre las estrategias de desarrollo y la proyección de México en el concierto de las naciones, y desde luego el determinante papel de la geografía en las relaciones internacionales de nuestro país.

Por lo que se refiere a la metodología aplicada, las investigaciones buscaron relaciones de causalidad y articulación, y privilegiaron el esclarecimiento de la trayectoria histórica de México en el ámbito internacional. Asimismo, las relaciones internacionales del país fueron analizadas desde los ámbitos multilateral, bilateral, regional y subregional, en un gran ejercicio de síntesis en el que se da cuenta de la dinámica de las relaciones, tanto desde la perspectiva de México como desde la óptica de la región en cuestión, en los casos y en la medida en que se pudo disponer de las fuentes. Se investigaron y se procuró exponer las posturas que los países o regiones han mantenido frente a México y, por último, se definieron siete regiones: América del Norte, Centroamérica, el Caribe, América del Sur, Europa, Asia, y África y Medio Oriente; cada una se estudia en un volumen distinto.

La tradición liberal y liberadora que es toda reflexión honesta en torno al ser y al acontecer de los pueblos, arraigada en México a base de luchas y esfuerzos a lo largo de su historia, animó a esta Cancillería a asumir tareas de investigación, análisis, edición y distribución de temas relacionados con la accidentada y rica trayectoria diplomática del país, hasta hacer de la SRE uno de los principales centros que promueven la investigación y edición de la historia de las relaciones internacionales.

Hay, desde luego, importantes trabajos sobre las relaciones de México con diferentes países, pero no existían obras que revisaran las relaciones del país con diferentes regiones desde 1821 hasta nuestros días. Ahí reside la novedad de esta colección.

A prudente distancia de cualquier intento que pretendiera sustituir un puntual examen de conciencia con celebraciones improcedentes, la recordación madura del bicentenario de la Independencia y del centenario de la Revolución obliga, por un lado, a aceptar la inevitable brecha entre lo que animó esas gestas y lo que sucesivas generaciones de mexicanos hemos logrado, y por el otro, a entregar propuestas concretas, imaginativas y viables que contribuyan a reducir esa línea de creciente inequidad e infructuosas buenas intenciones.

Un honroso antecedente

La importante labor editorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores data de 1920, cuando Genaro Estrada fue nombrado oficial mayor de la dependencia. El incansable servidor público pugnó por modernizar el servicio exterior mexicano y propuso como mecanismo de ingreso un riguroso examen de conocimientos para los aspirantes a seguir la carrera diplomática.

En 1923 Estrada, cuya sensibilidad devino referente obligado, creó la Dirección de Publicaciones, antecedente directo de lo que sería el Acervo Histórico Diplomático, donde publicó principalmente antologías documentales. En este sentido, los vínculos del AHD con universidades públicas y privadas son en la actualidad más sólidos y mejor coordinados, en una fructífera interrelación de constantes y valiosas aportaciones recíprocas.

A la fecha, las principales funciones del Acervo Histórico son la custodia y ordenación de los acervos documental y bibliográfico, así como la realización de investigaciones históricas, utilizando fundamentalmente el acervo documental de la Secretaría, la publicación de las investigaciones en sus diferentes series y la difusión de los resultados de las investigaciones y de las publicaciones. Es así que la Secretaría convoca, desde hace años, a estudiosos de primer nivel, y se ha constituido en pivote de la producción de conocimientos en materia de relaciones internacionales.

Animados por esos antecedentes, para esta ambiciosa colección solicitamos trabajos de largo aliento a académicos de probada experiencia y amplia perspectiva, dentro de un marco de apoyo para la óptima realización de sus tareas y teniendo en cuenta un objetivo básico: conocer más y difundir mejor el rico historial de México y sus relaciones internacionales.

Lo anterior con un propósito firme que rebasa lo investigativo y trasciende lo editorial: saber dónde estamos, revisar debilidades y omisiones, así como aprovechar logros y experiencias, habida cuenta de que la memoria histórica debe estar en la base de las políticas de los Estados como sustento de su soberanía.

Reconocernos para reencauzarnos

Observaba Pedro Henríquez Ureña en la tercera década del pasado siglo:

> Apenas salimos de la espesa nube colonial al sol quemante de la independencia, sacudimos el espíritu de timidez y declaramos señorío sobre el futuro.

> Mundo virgen, libertad recién nacida, república en fermento, ardorosamente consagradas a la inmortal utopía: aquí habían de crearse nuevas artes, poesía nueva. Nuestras tierras, nuestra vida libre, pedían su expresión.

Ardua experiencia la de Latinoamérica, como la de otras regiones del orbe, de empezar a ser pueblos libres cuando otros llevaban ya tiempo de ejercerse como tales. En el caso de México, con dos siglos de afanes independizadores y a una centuria de su revolución, liberales y conservadores, europeizantes y americanistas, hispanópatas y nacionalistas, no logran todavía armonizar sus voces en una búsqueda común de mejores consecuencias. La pasión difumina el horizonte y los esfuerzos reiterados pierden rumbo.

Identidad escamoteada pero, más preocupante aún, dividida y demorada por propios y, desde luego, por extraños, la de nuestros pueblos pareciera una permanente sucesión de injusticias, abusos y expoliaciones a partir de una idea equivocada o apenas aproximada de nosotros mismos, de nuestra valía y posibilidades, hasta hacer decir al poeta Ramón López Velarde

> Mis hermanos de todas las centurias
> reconocen en mí su pausa igual,
> sus mismas quejas y sus propias furias.

A doscientos años de la Independencia y a cien de iniciada la Revolución es obligada, pues, una toma de conciencia que ya no admite aplazamientos ni menos anteponer intereses que no sean los de la nación mexicana, sin confusiones ya de lo que le corresponde ser, a partir de sus propios sentimientos, de su sensibilidad e imaginación, encauzados por su pensamiento, no por indicaciones y para beneficio de otros. Entender la globalización no como lugar común sino como práctica cotidiana de reflexión para elegir las mejores opciones.

A no pocos ha convenido reiterar conceptos como debilidad, impreparación, derrotismo, complejos o impotencia, para reforzar entre la población una deliberada tesitura victimista y beneficiarse, así, del resultado: disposición a las abnegaciones infructuosas, a riesgos innecesarios y a quejas convertidas en hábito que inmoviliza. Conocer y reconocer cabalmente nuestra historia deviene entonces en invaluable contrapeso para los nocivos efectos del fatalismo.

Significado y sentido de estas conmemoraciones

Cuando el escritor colombiano Gabriel García Márquez recibió el Premio Nobel de Literatura, refiriéndose a Europa señaló: "No es difícil entender que los talentos racionales de este lado del mundo, extasiados en la contemplación de sus propias culturas, se hayan quedado sin un método válido para interpretarnos".

Transcurrió tiempo para que el llamado "nuevo" mundo se hiciera de una historiografía propia que lo interpretara, valorara y diera a conocer. Era el llamado "viejo" mundo el que, desde su condición de conquistador y colonizador, hacía sus propias interpretaciones y sacaba singulares conclusiones a su real saber y entender, a partir de sus esquemas y atendiendo a sus intereses en el continente "inventado", como observara con agudeza el historiador Edmundo O'Gorman.

Esta sucesión de imposiciones, este interés condicionado y esta visión utilitarista y estrecha hacia los pueblos americanos por parte de Europa, sin asumir su identidad colonialista pero ejerciéndola invariablemente en sus acciones y sesgadas interpretaciones, haría decir al poeta español Antonio Machado

> Castilla miserable, ayer dominadora,
> envuelta en sus harapos desprecia cuanto ignora.

Pero transcurridas casi dos centurias de su independencia, México no puede seguir denunciando incomprensiones ajenas cuando de manera irreflexiva o incluso deliberada sigue promoviendo y alimentando las propias con respecto a los pueblos latinoamericanos. Años de negligencia social ante nuestras poco aprovechadas posibilidades relacionales obligan, en el marco de esta reflexiva y madura conmemoración bicentenaria, a renovar, fortalecer y hacer propio ese espíritu latinoamericanista inexcusablemente postergado.

Que algunos continúen fascinados con sus apogeos, logrados en buena medida a costa de siglos de explotación de otros pueblos y de su exclusión del conocimiento, pero que estos pueblos, incluida la vasta región del río Bravo al Río de la Plata, ya no sigan confundiendo tradición occidental con muro de lamentaciones, vecindades con sometimientos o admiración con postraciones.

A la luz de estas conmemoraciones, la añeja incomunicación que nos ha separado a las naciones latinoamericanas unas de otras, con la temeraria complicidad —hay que señalarlo para ya no permitirlo— de sectores claves del país, y en beneficio casi exclusivo del pertinaz vecino de Norteamérica, carece de cualquier justificación ética e histórica.

Empero, tan increíble ignorancia recíproca exhibida por los latinoamericanos acerca de sus propios pueblos mal puede reprochar ese desconocimiento a otros países y continentes, los más con intereses básicamente económicos y con una imagen que apenas rebasa valoraciones arqueológicas, folklóricas, plásticas y arquitectónicas, en el mejor de los casos.

Ahora, ¿es legítimo atribuir sólo a Europa y a Estados Unidos tantos prejuicios y estereotipos en torno a América Latina, o vale seguir responsabilizando a la etapa colonial española de nuestro respectivo autoaislamiento, o imputar únicamente al expansionismo del norte su penetración ideológica y comercial a través de los medios de comunicación?

Desde este ángulo, la colección conmemorativa publicada hoy por la SRE quiere ser, además de reflexión inteligente sobre las posibilidades de relación verdaderamente humana entre las distintas naciones, llamada y señal para quienes poseen capacidad de decisión y conciencia de compromiso social e histórico.

Contenido revelador

Trabajo por demás ambicioso, la colección que hoy presentamos aborda temas como fronteras, inversiones, intercambios, asilo, migración, derechos humanos, delincuencia organizada y recursos naturales, así como los sucesivos reconocimientos de nuestra soberanía y la ardua construcción de ésta. Amén de su originalidad, los siete volúmenes abren innumerables pistas para la continuidad investigativa de los estudiosos, a la vez que señalan caminos a seguir para fortalecer y afinar la definición de la política exterior y los múltiples retos que impone.

Y si bien la geopolítica es determinante en las relaciones de un país con otro, infinidad de factores de muy diversa índole condiciona el que ese trato entre Estados alcance rasgos de verdadera equidad o continúe en el tenor de las asimetrías y los endémicos anhelos bien intencionados. Mecanismos de cooperación verdaderamente operantes frente a una historia y una realidad comunes continúan siendo cuantiosa deuda histórica por saldar.

No bastan idioma, religión ni costumbres similares para derribar barreras infecundas ni prejuicios recíprocos. Es imperativo pasar de las relaciones gubernamentales a la correlación entre naciones, y de ésta a las disposiciones, sensibilidades, formas, expresiones e intereses afines, mediante la planeación conjunta de intercambios que hagan menos quiméricas las relaciones entre

nuestros pueblos, cuya agenda necesita rebasar, para la cabal puesta en práctica de su soberanía, lo meramente político y económico.

Así, el volumen de las relaciones de México con América del Norte pretende trascender la historia diplomática convencional a fin de aprehender procesos de interacción más amplios, y ofrece una selección de temas que permiten entender tanto la construcción diferenciada de la soberanía, como su cambio a lo largo de sucesivas etapas.

Las relaciones entre México y Estados Unidos desde el inicio del México independiente hasta la etapa culminante de la Revolución mexicana, que examinó Octavio Herrera, reflejan un siglo turbulento, marcado por encuentros y desencuentros entre ambos países, producto del expansionismo y emergencia imperialista estadounidense, así como de la resistencia y búsqueda de afirmación propia de la nación mexicana. La magnitud, intensidad y complejidad de los acontecimientos presentes a lo largo de dicha centuria —y ante la relevancia de una inextricable vecindad geográfica—, fraguaron en buena medida las pautas de la política exterior de México.

Por su parte, Arturo Santa Cruz, quien estudió las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá de 1920 a 2010, apunta que ser vecino de un Estado que proclamaba el derecho de tutelaje sobre todo un continente ciertamente fue un incentivo bastante eficaz para elaborar una doctrina de política exterior defensiva. Los principios de autodeterminación e igualdad jurídica de los Estados son, en buena medida, una reacción a la Doctrina Monroe.

El libro de Manuel Ángel Castillo, Mónica Toussaint y Mario Vázquez Olivera, sobre las relaciones diplomáticas de México con las naciones de la vecina región centroamericana, hace una revisión detallada de las fluctuaciones experimentadas en esos vínculos a lo largo del periodo de estudio. Así, los autores examinan desde las tensiones propias de los procesos de definición de límites, consustanciales a la formación de los Estados nacionales, hasta las agendas de la época actual, las cuales muestran un panorama diverso también pleno de contradicciones y tensiones. A la vez, argumentan que el conjunto de relaciones se ha tenido que insertar necesariamente en un complejo de temas de interés de un entorno más amplio, en parte propios de la región de América del Norte, pero también otros pertenecientes a la globalización y la integración de bloques, característicos de la época contemporánea. En todo caso, el amplio recorrido histórico realizado pone en evidencia no sólo las oscilaciones en la intensidad y las implicaciones de las relaciones entre México y algunos de los países de la región, sino también el carácter insoslayable que esos nexos poseen en el marco de los intereses políticos y diplomáticos del gobierno y la sociedad mexicanos.

El volumen que analiza las relaciones de nuestro país con el Caribe, efectuado por Ana Covarrubias y Rafael Rojas, recorre la historia de colonias que poco a poco se convirtieron en Estados que fueron definiendo formas y fórmulas para relacionarse entre sí, con base en sus procesos internos y en la influencia de poderosos actores continentales y extracontinentales. En consecuencia, el papel de México para el Caribe y de los países caribeños para México ha variado según las condiciones internas de cada uno de ellos, y de las regionales.

Al referirse a la relación México-Cuba el mencionado estudio señala que si bien es cierto que ambos países han tenido intereses propios o estrictamente bilaterales en sus vínculos diplomáticos, tampoco hay duda en cuanto a la influencia directa e indirecta que han tenido las posiciones estadounidenses respecto a cada país, a la relación bilateral y a la política regional. Las metas de derrocar al gobierno de Fidel Castro, de aislar diplomática y económicamente a Cuba, de condenar su alianza con la Unión Soviética o de promover la democracia y los derechos humanos en la isla, definieron y continúan definiendo la política regional hacia Cuba, ya sea a favor o en contra, y el espacio de México para disentir de la política estadounidense.

En el trabajo correspondiente a las relaciones con América del Sur de 1821 a 1945, Guillermo Palacios subraya, entre otros aspectos, que en los albores del siglo XX México trata de recordar que forma parte de una "región" de la que está excluido Estados Unidos; trata de reforzar su pertenencia a una entidad llamada Latinoamérica para balancear en lo posible la presencia de aquel país en sus fronteras norte y sur. Se refiere de la misma manera a la política de la "unión de las familias", como un discurso retórico que se contrapone a las realidades crudas de los intereses nacionales que vuelven distante la solidaridad americana.

Por su parte, Ana Covarrubias analiza el ámbito multilateral del que México forma parte desde 1945. Examina la posición mexicana respecto a la integración económica latinoamericana y demuestra que el gobierno optó por la integración con Estados Unidos y Canadá en el TLCAN; sin embargo, la apertura económica fue una política general que incluyó a América del Sur por lo que las relaciones comerciales aumentaron de manera significativa. En lo político, los gobiernos mexicanos han mantenido un lenguaje de acercamiento con los países sudamericanos en diversos esfuerzos de concertación política. La participación mexicana en esos esfuerzos ha puesto de manifiesto las coincidencias y diferencias con los países de la región en diferentes temas, incluso referentes a asuntos de política interna.

El argumento general de los autores del tomo referente a las relaciones entre México y Europa, desarrollado por Antonia Pi-Suñer, Paolo Riguzzi y Lorena Ruano, es que la importancia de la relación para ambas partes sigue, desde la Independencia hasta hoy, una trayectoria de descenso interrumpida de forma intermitente por episodios de coincidencia y acercamiento. El contexto bipolar de la Guerra Fría no fue favorable a la reconstrucción de las relaciones, marcadas por la falta de convergencia en las agendas de las dos partes.

Desde finales de los setenta —añaden los estudiosos—, la reactivación de la relación con España, su democratización y europeización y la incorporación de México a la economía global sólo permitieron frenar la tendencia de alejamiento, sin revertirla. La institucionalización de las relaciones México-Unión Europea, con el Tratado de Asociación de 1997, fue la cúspide de este reacercamiento, pero no dio todos los frutos que se esperaban de él. Fuertes inercias internas y regionales continúan alejando a ambos socios y dejan en claro que la relación ocupa un lugar secundario entre las prioridades de unos y otros, y que la agenda común se mantiene por debajo de su importancia potencial.

En el volumen referente a Asia, los autores Francisco Javier Haro, José Luis León y Juan José Ramírez destacan el tránsito reciente de relaciones básicamente intergubernamentales a relaciones diversificadas, gracias a la irrupción en la esfera internacional de múltiples actores sociales mexicanos. Ordenado a partir de un enfoque temático, el libro establece como tópicos centrales migración, comercio, diplomacia y regionalismo. La investigación muestra que la proyección internacional de los actores mexicanos ha girado alrededor de tres ejes claves. Uno, la evolución de la economía mundial como determinante de las aspiraciones de las élites mexicanas para trascender de la producción y exportación de materias primas a la producción y exportación de manufacturas. Otro, los flujos migratorios internacionales como un aspecto esencial de la relación con los países más importantes. Y por último, la política exterior del gobierno estadounidense, que ha constreñido e incluso determinado la política exterior de su contraparte mexicana respecto a Asia.

El tomo acerca de las relaciones entre México y África y Medio Oriente, a cargo de Hilda Varela e Indira Iasel Sánchez, resalta que los vínculos internacionales entre ambas partes no han sido profundos ni constantes, sino que se han caracterizado por una política ambigua y de corto alcance, delineada sobre todo por parte del gobierno mexicano desde los principios del derecho internacional. Asimismo, las relaciones bilaterales se han circunscrito a los aspectos diplomáticos y culturales, y en pequeños ámbitos al intercambio comercial. No obstante, se subraya también que pese al escaso dinamismo de

las relaciones de 1863 a la actualidad, África y el Medio Oriente pueden permitir a nuestro país la diversificación comercial, así como contar con aliados en las decisiones de política internacional, en tanto los vínculos podrán estrecharse en un espacio de codesarrollo, haciendo que ambos sujetos estén activos en las relaciones internacionales y no sólo sean observadores de un sistema categorizado por una asimetría de poder.

En síntesis, si bien a la hora de analizar el devenir histórico de México diversos autores deslindan los orígenes del país de posteriores comportamientos, su nacimiento y sucesivos renaceres han sido más que problemáticos, circunstancias éstas que de una u otra manera han contribuido a la demora de una historia en la que los mexicanos seamos sus verdaderos protagonistas y principales promotores.

MERCEDES DE VEGA

Agradecimiento

Con el sempiterno riesgo de olvidos involuntarios, externamos nuestro agradecimiento a las siguientes personas e instituciones:

Mercedes de Vega, directora general del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores (AHD-SRE), y coordinadora general del grupo de investigadores participantes en el proyecto "Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010". Mujer cálida y generosa, creó el ambiente amigable necesario para la realización de todas las investigaciones del proyecto.

Alejandro Padilla, Víctor Manuel Téllez y Blanca Silvia Ramos, desde sus diferentes funciones en el AHD-SRE siempre nos apoyaron. El personal del Archivo Histórico Genaro Estrada, de buen talante, nos ayudó a localizar los documentos sobre Asia en el dédalo documental. Alberto Fierro Garza, de la Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural de la SRE, cuyas gestiones hicieron posible un viaje de investigación a Delhi, India. Gerardo Sánchez Hernández, Luis Gerardo Hernández Madrigal y Conrado Tostado, de la embajada de los Estados Unidos Mexicanos en Delhi, fueron excelentes anfitriones.

Savitri Sawhney, extraordinaria y maravillosa indo-mexicana, nos abrió su casa y su archivo, ofreciéndonos su amistad. Ravi Thapar, director general de la División General para América Latina y el Caribe del Ministerio de Asuntos Exteriores de India, fue pródigo en sus comentarios. Dinesh Kumar Jain, embajador de la República de la India en México, puso en perspectiva algunos de los temas tratados en esta obra. Anjani Kumar, segundo secretario de la embajada de la República de India en México, también nos ofreció toda su ayuda. La embajada de la República de Corea en México y la Korea Foundation hicieron posible un viaje de trabajo a Seúl, Corea.

Los colegas que participaron en los cinco seminarios para discutir los progresos en las investigaciones fueron generosos con sus comentarios; sus críticas implacables nos ayudaron a replantear muchos aspectos de nuestro informe: Ana Covarrubias, Antonia Pi-Suñer Llorens, Paolo Riguzzi, Rafael Rojas y Lorena Ruano. Mercedes de Vega hizo señalamientos importantes desde la perspectiva del conjunto del proyecto. Flora Botton Beja y Romer

Cornejo Bustamante, del Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México, leyeron la penúltima versión del texto y sus comentarios nos permitieron mejorarlo sustancialmente. Maite Represas y Luis Felipe Álvarez nos auxiliaron para recopilar información sobre Corea y Japón. Mónica Cinco y Ruth Mandujano, con desprendimiento, nos facilitaron documentos de sus propias investigaciones. Las opiniones expresadas en estas páginas son, por supuesto, de nuestra entera responsabilidad.

Introducción general

LAS RELACIONES MEXICANAS CON ASIA, REGIDAS POR LA INTERDEPENDENCIA Y CARACTERIZADAS POR LA ESCASEZ

Para definir el alcance de nuestro trabajo, estimamos conveniente ir más allá de la sinonimia establecida en el discurso político-administrativo entre los términos "relaciones internacionales" y "relaciones intergubernamentales"; consideramos que las primeras son establecidas y operan en un ámbito más amplio que las segundas; en términos estrictos, las relaciones intergubernamentales son tan sólo un subdominio de las relaciones internacionales. Éstas, en efecto, suponen los vínculos con el exterior de cualquier clase de actores pertenecientes a una sociedad nacional específica, mientras que aquéllas se refieren a los nexos entre los gobiernos representantes de los Estados nacionales o sociedades nacionales; así, las relaciones intergubernamentales se expresan de manera sistematizada en la política exterior de gobiernos determinados en interacción.

Cada actor se desempeña socialmente en función de sus intereses particulares; en el caso del actor Gobierno, su interés particular tiene un alcance que oscila entre el interés particular de una persona (en un régimen autocrático) y el interés general de la sociedad (en un régimen democrático), pasando por los intereses de grupos sociales específicos, como las elites económica, política o burocrática. Cualquiera que sea el alcance del interés gubernamental en el ámbito exterior, suele ser considerado como el interés de la nación o, para ser más precisos, del Estado-nación representado por el gobierno.

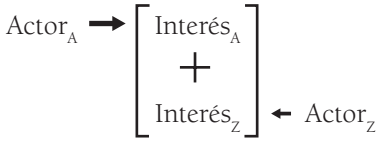
Figura 1. El sistema de intereses particulares

Actores sociales:		Intereses particulares:
$Actor_A$	⇨	$Interés_A$
$Actor_B$		$Interés_B$
$Actor_C$		$Interés_C$
$\mathbf{Actor_{Gobierno}}^{\mathbf{A}}$		$\mathbf{Interés_G}$ **= Interés gubernamental**
.....		.....
$Actor_Z$		$Interés_Z$

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

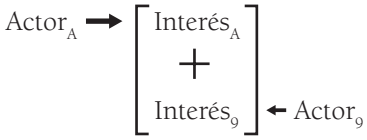
En el marco de la sociedad alfabética, la vida política se establece sobre la base de relaciones entre los actores sociales que la integran, y esas relaciones están fundadas sobre la comunidad de intereses entre los actores; así, un ActorA establece vínculos con un ActorZ sobre la base de la comunidad de los intereses A y Z. La relación entre los actores A y Z supone un interés común AZ; puede suceder que los actores aprecien de manera diferente el interés sobre el cual se basa su relación: en la figura inferior, la flecha de izquierda a derecha indica que el interés A tiene más importancia para el ActorA que el interés Z, representado por la flecha más pequeña de derecha a izquierda, para el ActorZ; el ActorA, en consecuencia, prestará más atención que el ActorZ a la relación entre ambos.

Figura 2. La conjugación de intereses nacionales



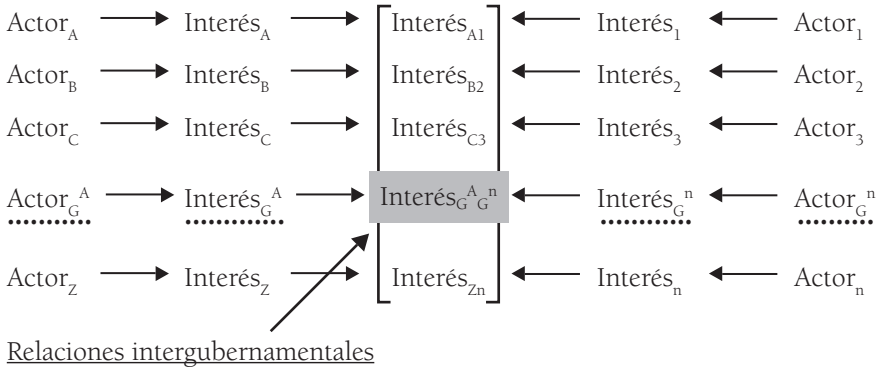
Las relaciones entre actores de las sociedades alfabética y numérica caen en el ámbito de las relaciones internacionales, pero reproducen la misma lógica.

Figura 3. La conjugación de intereses internacionales



De manera amplia y general, podríamos expresar las relaciones entre la sociedad alfabética (A) y la sociedad numérica (n) mediante el siguiente esquema:

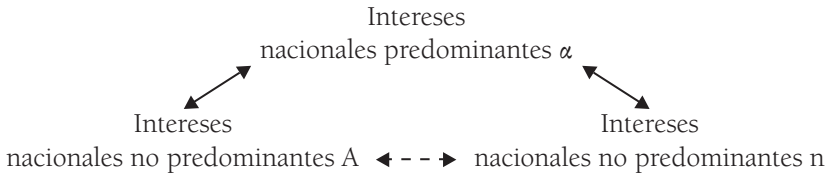
Figura 4. Las relaciones intergubernamentales
en el sistema de relaciones internacionales
Relaciones internacionales:



El sistema de relaciones exteriores entre ambas sociedades nacionales estaría integrado por el conjunto de los nexos entre los actores de una y otra. Dentro de ese conjunto, el área sombreada representa el interés común entre los gobiernos de las sociedades o naciones A y n; dado que se trata de los lazos entre las instituciones representantes de esas sociedades o naciones, consideramos ese subconjunto de las relaciones internacionales como el ámbito propio de la política exterior; en ese espacio, cada gobierno se relaciona con el otro a partir de sus intereses y de sus prácticas específicas de política exterior.

Ahora bien, mientras los actores privados gozan de un amplio margen de autonomía para vincularse entre sí de acuerdo con sus intereses particulares, los actores gubernamentales están sometidos a una interdependencia política determinada por los intereses de los Estados-nación predominantes en el sistema internacional. Designamos con letras del alfabeto griego a esos Estados nacionales dominantes; así, las relaciones entre dos gobiernos no predominantes en el sistema internacional son, por decirlo de alguna manera, moduladas por las relaciones que cada uno de ellos mantiene con el o los gobiernos predominantes:

Figura 5. Intereses predominantes e intereses subordinados



Las líneas continuas representan los intereses predominantes del Estado nacional α; y a partir del ejercicio de su función moduladora de los intereses no predominantes A y n, la relación entre el gobierno A y el gobierno n es representada por la línea discontinua, que indica la mediación del gobierno representante del Estado nacional α.

La historia de las relaciones internacionales de México, desde 1810 hasta la fecha, ha estado marcada por la lógica de la interdependencia política: desde el inicio del movimiento por la Independencia hasta 1836, las relaciones bilaterales de las diferentes facciones representantes de la nación mexicana estuvieron moduladas por la relación con la Corona española; luego de la obtención de la Independencia *de iure*, las relaciones del Estado mexicano con las potencias europeas y con la estadounidense en ascenso modularon, cuando menos hasta los inicios de la Segunda Guerra Mundial, las relaciones del gobierno mexicano con sus pares de todo el orbe; durante la posguerra y con la consolidación de Estados Unidos como el Estado-nación dominante, la relación mexicano-estadounidense actuó como modulador de las relaciones bilaterales del gobierno mexicano.

Ante las reiteradas intervenciones externas, la preservación de la independencia y la soberanía del Estado mexicano fue la principal tarea política de los gobiernos republicanos hasta mediados de los ochenta del siglo XIX; en gran medida, eso explica el interés tan tardío (1885) por establecer relaciones formales de gobierno a gobierno con el Imperio de China y el Imperio de Japón; el contenido del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, firmado en 1888 con el gobierno imperial japonés, estuvo permeado por el tema central de las preocupaciones del gobierno mexicano: el reconocimiento mutuo de la soberanía.

Cierto, durante el gobierno de Porfirio Díaz todo apuntaba hacia un mayor acercamiento a los gobiernos de los grandes imperios asiáticos; las autoridades mexicanas establecieron relaciones con los gobiernos del Imperio de China (1899), del Imperio persa (1902) y del Imperio otomano (1910); pero

el proceso revolucionario y la nueva oleada de intervenciones externas volvieron a poner la defensa de la soberanía nacional en el centro de las preocupaciones de los gobiernos revolucionarios y posrevolucionarios; el interés por Asia se desdibujó y, por razones particulares, en el horizonte de las relaciones intergubernamentales de México tan sólo permanecieron China y Japón.

La larga lucha por la defensa de la soberanía nacional culminó en 1941-1942, cuando el gobierno estadounidense se aprestaba a participar en la Segunda Guerra Mundial y decidió resolver el contencioso de la agenda bilateral con su contraparte mexicana. Desde entonces y hasta el día de hoy, las injerencias externas en los asuntos internos del Estado mexicano dejaron de ser directas para asumir formas veladas, no por eso menos eficaces. De nueva cuenta, la preocupación por esas injerencias obligó a los gobiernos mexicanos a concentrar su atención en los diferentes ámbitos donde aquéllas se manifestaban, desatendiendo así las relaciones con los gobiernos asiáticos que alcanzaban la independencia política con el proceso de descolonización de la posguerra. Cierto, a los efectos perturbadores de las relaciones mexicano-estadounidenses sobre las relaciones bilaterales entre el gobierno mexicano y los gobiernos asiáticos habría que añadir las dificultades de los agentes diplomáticos mexicanos para comprender la forma de ser y de relacionarse de los asiáticos, y para explicar la escasa atención prestada a los gobiernos de la región asiática del Pacífico en el marco del orden internacional resultante de la Segunda Guerra Mundial.

Siguiendo el esquema antes desarrollado, podemos decir que las relaciones internacionales de México referidas a Asia han sido escasas y —salvo algunas excepciones, como las migraciones de origen asiático durante las primeras décadas del siglo XX, o el reciente crecimiento de los flujos comerciales— de poca intensidad. En el marco de relaciones internacionales escasas y poco intensas, las relaciones intergubernamentales han sido el elemento dominante. Por esta razón, hemos elegido la política exterior como el factor organizativo de nuestro estudio.

Estamos conscientes de que un estudio exhaustivo de las relaciones entre el gobierno mexicano y alguna contraparte de cualquier región del mundo debería abarcar la perspectiva mexicana de la relación, la de la contraparte y las expresiones concretas de los intereses compartidos; sin embargo, debido a las limitaciones materiales, nos hemos circunscrito a estudiar la política exterior del gobierno mexicano hacia los gobiernos asiáticos y a exponer la visión asiática sobre aspectos puntuales cuando la información disponible nos lo ha permitido.

Por otra parte, la utilización de la política exterior del gobierno mexicano como factor organizativo de nuestro trabajo nos permitió establecer la cober-

tura geográfica y la estructura temporal de nuestro texto. En cuanto a la organización geográfica, debemos señalar que la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) nos encomendó no sólo estudiar las relaciones de México con los países del este,[1] el sur[2] y el sureste[3] de Asia, sino también una investigación de los foros[4] regionales del Pacífico; esto representa 24 países y seis foros regionales relevantes. Ante la imposibilidad material de realizar una cobertura total, hemos debido seleccionar aquellos países y foros con mayor relevancia para las relaciones internacionales e intergubernamentales de México; así, para nuestro estudio, escogimos los siguientes países y foros:

- En el este de Asia nos abocamos a estudiar las relaciones con Japón, China y la República de Corea; en el caso de China hemos atendido la particularidad derivada de la reivindicación de la soberanía por parte de dos gobiernos que dicen representar un mismo país; en efecto, a partir de 1972, cuando el gobierno mexicano estableció relaciones diplomáticas con el gobierno de la República Popular China, la política exterior se concentró en esa área, pero las relaciones continuaron desarrollándose con el gobierno y con actores sociales de la República de China. Hemos dejado fuera de nuestro estudio las relaciones con la República Popular Democrática de Corea. Rusia, europea y asiática, es estudiada en el volumen correspondiente a las relaciones con Europa; el Oriente Medio, junto con África, se estudiase en otro libro específico.
- En el sureste de Asia, de los 11 países reconocidos por la comunidad internacional, hemos privilegiado el estudio de las relaciones con Filipinas Indonesia, Malasia, Singapur y Vietnam, por ser los más relevantes para nuestro país. Con Filipinas la relación histórica se remonta a la Colonia, cuando

[1] El este de Asia está conformado por Japón, China, Corea del Sur, Corea del Norte y Taiwán.

[2] Sin ser una delimitación exacta, podemos considerar que el sur de Asia actualmente está integrado por ocho países: Afganistán, Bangladesh, Bhután, India, Islas Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka.

[3] La configuración política actual del sureste de Asia incluye 11 países: Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia, Timor Leste y Vietnam.

[4] Los seis foros regionales más relevantes son: Pacific Basin Economic Council (PBEC, foro empresarial, creado en 1967), Pacific Trade and Development Forum (PAFTAD, foro académico creado en 1968), Pacific Economic Cooperation Council (PECC, foro trisectorial gobierno-empresarios-académicos, creado en 1980), Asia Pacific Economic Cooperation (APEC, foro gubernamental, creado en 1989), Asia-Pacific Parliamentary Forum (APPF, foro parlamentario, creado en 1992), East Asia-Latin America Cooperation Forum (foro gubernamental interregional, creado en 1998).

la Corona española colonizó sus posesiones en el archipiélago filipino desde Nueva España; las relaciones comerciales con Indonesia, Malasia, Singapur y Vietnam también se remontan al periodo colonial; pero además de haber sido difusas y mediadas por las potencias coloniales europeas, sólo adquirieron completa claridad a partir del momento en que dichos países alcanzaron la independencia luego del fin de la Segunda Guerra Mundial.

- En el sur de Asia sólo hemos prestado atención a la India contemporánea; aunque todo el subcontinente comparte un mismo pasado histórico, por razones de economía hemos dejado al margen de nuestro estudio los siete países restantes.
- En relación con los foros, también hemos privilegiado los más relevantes: Pacific Economic Cooperation Council (PECC), por ser el primero que provocó el interés de actores mexicanos de muy diversa naturaleza; Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), por ser el foro gubernamental por excelencia y porque cuenta con espacios para la participación de representantes del sector empresarial y del mundo académico; Asia Pacific Parliamentary Forum, por ser un espacio de diálogo de los legisladores de la región Asia-Pacífico y por desarrollarse en paralelo de APEC.

Como hemos señalado, la política exterior del gobierno mexicano también determinó la estructura temporal de nuestro trabajo. Durante el proceso de investigación, uno de los temas recurrentes de discusión fue el criterio para definir la organización temporal del informe final. Las propuestas oscilaron entre el uso de factores externos y el empleo de elementos internos. Los factores externos planteaban problemas, pues los procesos globales no siempre coinciden con los regionales; todavía más, dada la diversidad de experiencias nacionales, éstas tampoco se ajustan necesariamente a los procesos regionales o a los globales. Los elementos internos tendían a imponer una lógica divergente de la de los factores externos, pues se refieren a procesos relevantes para el desarrollo de México (el proceso de Independencia, la guerra contra Estados Unidos, la Intervención francesa, el Porfiriato, la Revolución mexicana, la posrevolución, los gobiernos del cambio), o a mecanismos formales de la práctica política de México (como los ciclos cuatrienales o sexenales); en todo caso, resulta prácticamente imposible establecer una correlación temporal entre el contexto externo y la evolución interior del país.

Finalmente, caímos en la cuenta de que, siendo la política exterior el hilo conductor de nuestra investigación, la misma política exterior debía

proporcionarnos el criterio para la organización temporal del informe final; así, las formas de la práctica en materia de política exterior terminaron definiendo su estructura temporal: la obra que el lector tiene en sus manos está dividida en tres partes, cada una de las cuales corresponde a una combinación específica de mecanismos prácticos de política exterior.

La primera parte corresponde al periodo 1888-1932, cuya principal característica es que las relaciones del gobierno mexicano con sus contrapartes asiáticas eran regidas por mecanismos formales de relación directa de gobierno a gobierno. Pese a que la primera relación diplomática formal fue establecida en 1888 con el gobierno imperial japonés, en esta parte inicial hemos incluido los antecedentes de los vínculos con Asia, destacando la función de mediador que tuvo Nueva España en la colonización de las islas Filipinas, así como la propuesta presentada al gobierno del Imperio mexicano, en 1822, para mantener las Filipinas y las islas Marianas (así como a Cuba y Puerto Rico) bajo la soberanía imperial, con miras a garantizar la inserción de la nación mexicana en el sistema internacional de la época. La historia, de manera desviada, dio completa razón a los autores de ese programa de política exterior, pues el afianzamiento de Estados Unidos como una potencia con proyección mundial fue el resultado de la guerra contra España y del dominio estadounidense sobre las Filipinas, las Marianas, Cuba y Puerto Rico. México, sin puntos de comunicación con Asia y Europa, pero compartiendo una frontera enorme con Estados Unidos, quedó materialmente aislado y sometido a una perenne relación de dependencia con su vecino del norte. Esta sección fue enriquecida con información sobre los antecedentes de cuatro elementos importantes: la primera conceptualización mexicana sobre Asia, los primeros intentos de establecer relaciones diplomáticas consulares bajo el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, el debate sobre la conveniencia de promover la inmigración asiática y las primeras oleadas de inmigrantes chinos.

Durante esa primera fase, la relación con los gobiernos de China y de Japón estuvo marcada por tres rasgos principales. El primero de ellos consistió en una relación económica prácticamente inexistente; pese a la insistencia de la Comisión de Relaciones Exteriores del Imperio Mexicano sobre la necesidad del gobierno imperial de dotarse de los medios para desarrollar un comercio "activo" con Asia (y Europa), la inacción gubernamental tuvo como saldos la falta de bienes susceptibles de ser comercializados con Asia, la carencia de medios de transporte necesarios para el comercio internacional y la ausencia de puertos marítimos adecuados para esas actividades. Debido a ello, la intensidad de las relaciones comerciales con Asia fue extremadamente limitada.

El segundo rasgo de la relación fue su connotación sociopolítica, dependiente de la presencia de comunidades de origen chino, japonés y coreano en diferentes regiones del país. En efecto, hacia principios del siglo XX, de acuerdo con la información censal, la comunidad de origen chino era, en términos cuantitativos, una de las más numerosas del país;[5] debido a la desarticulación de las economías-mercados regionales de México, existían vacíos en las redes de distribución; esos vacíos permitieron el desarrollo de nuevas prácticas económicas, como el otorgamiento de crédito[6] y la reorganización del trabajo en los procesos productivos; en ese marco, los migrantes chinos pronto estuvieron en condiciones de competir con las elites locales en el comercio, pero también en actividades manufactureras o de servicios. Producto de las inestabilidades políticas de las primeras décadas del siglo pasado, los chinos fueron el blanco de las frustraciones de las capas acomodadas de la población y de la nueva elite política en formación. Con fuertes antecedentes racistas, por lo menos desde 1908, los años veinte y treinta estuvieron marcados por los motines antichinos, así como por el desarrollo de una ideología racista y xenofóbica denominada "antichinismo". Por la extensión geográfica y el grado de violencia, el antichinismo opacó el racismo antijaponés y anticoreano; de cualquier manera, la impronta del racismo marcó las relaciones con los gobiernos asiáticos.

En términos diplomáticos, y en esto consiste el tercer rasgo, los intereses materiales de los grupos sociales xenofóbicos determinaron la forma de la relación diplomática; así, en 1922, el gobierno de Álvaro Obregón puso en operación un mecanismo reconocido, pero poco usado internacionalmente, en la práctica diplomática: la denuncia[7] del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, del 14 de diciembre de 1899, con China. El contencioso gobierno mexicano-gobierno chino fue resuelto en el marco de la participación de ambos en el bando aliado durante la Segunda Guerra Mundial: el gobierno de Manuel Ávila Camacho decidió elevar la legación mexicana en Chongqing al rango de embajada, el 23 de julio de 1943, y firmar un nuevo Tratado de Amistad, el 1 de agosto de 1944.

---

[5] En 1921, en el país residían 101,197 personas nacidas en el extranjero, de las cuales 14,185 habían nacido en China. La comunidad de origen chino era superada en tamaño tan sólo por la de los nacidos en España (29,115 personas). Véase Censo de Población, 1921.

[6] Evelyn Hu-DeHart, "Los chinos en Sonora, 1875 a 1930. La formación de una pequeña burguesía regional", en Rosa María Meyer y Delia Salazar (coords.), *Los inmigrantes en el mundo de los negocios, siglos XIX y XX,* México, INAH/Plaza y Valdés, 2003, p. 126.

[7] De acuerdo con el derecho internacional, mediante la denuncia, un Estado, de manera unilateral y voluntaria, puede retirarse de un tratado, quedando eximido de los derechos y obligaciones estipulados en el mismo.

La segunda parte de nuestro trabajo abarca el periodo 1932-1988; su característica distintiva consiste en que las relaciones directas de gobierno a gobierno tuvieron como complemento las relaciones bilaterales en el marco de los organismos multilaterales. En efecto, la aceptación del gobierno mexicano en la Sociedad de Naciones fue uno de los primeros signos de la distensión con las potencias estadounidense y europeas; la participación en la Sociedad permitió a los diplomáticos mexicanos: *a)* tomar parte en las discusiones sobre las crisis políticas en nuestra área de estudio; *b)* poner a prueba su concepción del derecho internacional decantada a lo largo del proceso de Independencia y de la larga lucha por la defensa de la independencia y de la soberanía nacionales. Con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los temas candentes de la agenda política internacional se tradujeron en los mecanismos de vigilancia que los gobiernos dominantes en el sistema internacional imponían a los gobiernos menos influyentes; como veremos, el gobierno de México no escapó a esa vigilancia y, en buena medida, la continuidad institucional posrevolucionaria es explicada por ese factor externo.

Durante esta segunda fase, la política exterior también se distinguió por cuatro rasgos principales. El primero de ellos expresa una contradicción política, pues, por un lado, el gobierno mexicano coincidía, en términos generales y desde el punto de vista del derecho internacional, con sus contrapartes asiáticas en temas específicos de la agenda de la Sociedad de Naciones o de las Naciones Unidas; pero la distancia geográfica y los contextos regionales en el continente americano y en la región asiática del Pacífico limitaban un acercamiento político real; por ejemplo, en 1930, cuando la Sociedad de Naciones apenas había aceptado la nominación de un observador mexicano, éste se vio confrontado con la crisis sino-soviética y el gobierno mexicano optó por romper relaciones con el gobierno de la URSS; sin embargo, las fricciones existentes entre los gobiernos mexicano y chino, derivadas de las campañas antichinas, impidieron un acercamiento político.

El segundo rasgo de las relaciones de gobierno a gobierno, durante 1932-1988, consiste en la diversificación de las mismas. Por supuesto, el proceso de diversificación está directamente relacionado con la descolonización de Asia, iniciada en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial y consumada durante la posguerra. Como veremos en la segunda parte, el establecimiento de relaciones de gobierno a gobierno estuvo marcado por desencuentros entre diplomáticos mexicanos y sus pares asiáticos; esos desencuentros, en gran medida, son explicables por las diferencias culturales e idiosincrásicas; sin embargo, del lado mexicano, establecieron una pauta repetida en práctica-

mente todos los casos; con el tiempo, esa pauta marcaría las relaciones bilaterales con un interés muy limitado por parte del gobierno mexicano.

El tercer rasgo consiste en el desarrollo de las relaciones bilaterales sobre una base comercial superior a la de la fase precedente, pero todavía débil. Se trata esencialmente de intercambios comerciales entre economías con bases productivas especializadas en materias primas agrícolas y minerales, por tanto poco complementarias y más bien competidoras entre sí en múltiples rubros. Con todo y eso, los vínculos comerciales mantuvieron una diversificación que primero cubría prácticamente el Asia colonizada y más adelante el Asia independiente. Durante esta fase, empezó a dibujarse la pauta que rige hasta ahora las relaciones comerciales de México con los países asiáticos del Pacífico: el comercio, en términos bilaterales o regionales, es reducido cuando se le compara con el valor total del comercio exterior mexicano; con todo, la balanza comercial fue estructuralmente favorable a las economías asiáticas. Por otra parte, pese a que el proteccionismo propio de la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones limitaba la afluencia de inversiones directas extranjeras, por su tamaño, los déficits comerciales resultaban inocuos; pero, insistimos, sentaron las bases para el desarrollo ulterior de los vínculos económicos entre México y los países asiáticos.

La carencia de sustancia económica determinó el cuarto rasgo particular de las relaciones bilaterales: el predominio de las relaciones formales de gobierno a gobierno. En efecto, el desarrollo de las relaciones bilaterales se tradujo en la firma de acuerdos intergubernamentales en áreas que expresaban el interés compartido por el gobierno mexicano y sus contrapartes asiáticas. Un aspecto notable de la negociación de dichos acuerdos es la importancia de la SRE, no sólo en el ámbito bilateral, sino sobre todo en el de la administración pública mexicana. Cuando se hace referencia al verticalismo propio del sistema presidencialista mexicano, se deja de lado la doble importancia de la SRE: por un lado, ha desempeñado un papel central en la gestión de las relaciones bilaterales, al convocar a otras áreas gubernamentales involucradas en los diversos temas de los acuerdos bilaterales; por el otro, una vez lograda la coordinación de las agencias gubernamentales nacionales e internacionales, los acuerdos negociados a través de la SRE norman el desempeño internacional del gobierno; así, en el apogeo del priismo clásico, el verticalismo aparente del sistema político mexicano era complementado por un mecanismo horizontal de gestión y por otro vertical de abajo hacia arriba, coordinados por la SRE. El verticalismo del sistema político mexicano, en conclusión, es más complejo de lo que permite entender conceptos como “autoritarismo” o “presidencialismo”.

La tercera parte de nuestro texto comprende desde 1989 hasta nuestros días, y tiene como característica novedosa la apertura de nuevos espacios para el desarrollo no sólo de las relaciones de gobierno a gobierno, sino también entre actores de diferente naturaleza, en los foros de la región Asia-Pacífico. En términos generales, gracias a la naturaleza sectorial o multisectorial de los foros y siguiendo nuestro esquema analítico inicial, este periodo ha estado marcado por la multiplicación de los actores sociales mexicanos con intereses exteriores y vinculados a agentes sociales foráneos; todo esto, a su vez, ha entrañado un desarrollo inédito de las relaciones internacionales. Cierto, ahora el gobierno es uno entre muchos actores mexicanos, pero mantiene una importancia primaria; por tanto, pese al desarrollo de las relaciones internacionales, las relaciones intergubernamentales siguen predominando en la proyección de México hacia el exterior.

Si el periodo 1989-2008 se distingue por la diversificación de las relaciones exteriores, es necesario señalar que, en el campo específico de las relaciones internacionales, la participación en los foros regionales ha provocado un aumento de los actores gubernamentales involucrados en la práctica de la política exterior; ese aumento podemos constatarlo en dos campos: en el de la rama ejecutiva y en el de la rama legislativa. En la rama ejecutiva, la SRE ha seguido siendo la responsable de la diplomacia tradicional del gobierno mexicano; líneas arriba hemos señalado las funciones de la Secretaría como coordinadora de las agencias gubernamentales nacionales e internacionales en el marco de dicha diplomacia tradicional.

Ahora bien, con la participación en los foros regionales, los vínculos económicos internacionales de México han cobrado relevancia en la agenda de la política exterior gubernamental; esto, combinado con la división del trabajo (establecida por la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León y mantenida por las de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa) entre una SRE dedicada al PECC y una Secretaría de Comercio y Fomento Industrial/Secretaría de Economía (Secofi/SE) abocada al APEC, ha provocado que la segunda desempeñe funciones análogas a las de la primera, generando duplicidades en la práctica de la política exterior.

Por otra parte, en un foro como el APEC, los mecanismos de funcionamiento exigen la participación regular del presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la reunión de jefes de Estado y de gobierno del APEC (llamada eufemísticamente Reunión Informal de Líderes Económicos del APEC); en estas reuniones, el presidente mexicano se desempeña como un agente diplomático en toda la extensión del término: se reúne bilateral o colectivamente con sus

pares y establece compromisos políticos con ellos; esos compromisos ponen en marcha la maquinaria administrativa de las secretarías de Estado encargadas del contenido de los mismos. Además, los secretarios de Relaciones Exteriores y de Economía también participan regularmente en la Reunión Ministerial (*Ministerial Meeting*) para discutir los temas relevantes de la agenda del foro. Con ello, el secretario de Economía tiene, cuando menos en el marco del APEC, las mismas atribuciones que el secretario de Relaciones Exteriores como agente de la diplomacia mexicana. Finalmente, un alto funcionario de la Secretaría de Economía asiste obligadamente a los encuentros de la Reunión de Altos Funcionarios (*Senior Officials Meeting*), mientras un número considerable de funcionarios de esta misma dependencia gubernamental participa en diversos grupos de trabajo del foro.

Estos mecanismos novedosos para la política exterior mexicana han tenido como resultado la práctica de una diplomacia económica que, por regla general, se desarrolla en paralelo a la diplomacia tradicional y, en ocasiones, a la diplomacia de la Presidencia. Como sucede con las líneas paralelas que jamás llegan a tocarse, en algunos temas específicos, el presidente, la SE y la SRE siguen cada uno su propia trayectoria, generando confusión entre las contrapartes de los foros. Después del 11 de septiembre de 2001, la agenda del APEC ha sido llevada del campo de la liberalización comercial y financiera al de la cooperación política en una amplísima gama de temas relacionados con la seguridad tradicional y no tradicional; los asuntos tratados van desde la prevención del terrorismo internacional hasta las pandemias (sida, SARS, gripe aviar), pasando por la represión del crimen organizado, del narcotráfico, del tráfico de personas o de la corrupción. La agenda del APEC ha abierto espacios para la participación de prácticamente todas las agencias de la rama ejecutiva; sin embargo, el gobierno mexicano, con el argumento de restricciones presupuestales, se ha limitado a participar en algunos grupos de trabajo sobre la liberalización comercial y financiera, así como sobre las micro, pequeñas y medianas industrias.

Aun cuando no hemos incluido en nuestro estudio las prácticas de política exterior por parte de gobiernos estatales o del Distrito Federal, consideramos necesario señalar su existencia; así, una iniciativa interesante que desafortunadamente no ha desarrollado plenamente su potencial es el Foro de Gobernadores del Pacífico Mexicano, que agrupa a todos los gobernadores de los estados ribereños del Pacífico y al Senado de la República. Por si eso fuera poco, algunos gobiernos municipales también se han propuesto desarrollar su propia agenda de política exterior. En la rama legislativa, los sena-

dores mexicanos han participado de manera regular y creciente en tres foros regionales de legisladores; considerado por ellos mismos como el más importante, el Asia Pacific Parliamentary Forum (APPF), desde su creación en 1992, ha funcionado en sintonía con el APEC; en términos generales, podemos afirmar que el foro parlamentario ha adoptado una actitud mucho más abierta que la del APEC; eso le ha permitido tratar con mayor libertad y antelación temas como el terrorismo internacional y la seguridad regional, en términos tanto convencionales como no convencionales. La práctica del foro se ha limitado a la formulación de resoluciones sobre temas específicos, y ha acentuado el diálogo como su mecanismo esencial; para ser eficaz, el APPF debería trascender de las recomendaciones políticas a la armonización de leyes para crear un marco jurídico regional que facilite la solución de los problemas incluidos en las agendas del APPF y del APEC. Aun con esta gran limitación, los miembros del Congreso de la Unión también se han involucrado en las relaciones internacionales mediante la práctica de una diplomacia parlamentaria cada vez más organizada. Hasta ahora, la rama judicial del Estado mexicano ha participado de manera limitada en algunos de los temas de la agenda del APEC; no obstante, si la rama ejecutiva desea pasar de la retórica a la solución eficaz de problemas que van más allá de la dimensión nacional para extenderse a los ámbitos regional y global, es necesaria la coordinación de las ramas ejecutiva, legislativa y judicial del gobierno mexicano y de los gobiernos asociados en el APEC.

La diversificación de las relaciones internacionales ha sido el resultado de la participación de nuevos actores sociales mexicanos en los foros del Pacífico: en PECC, por la naturaleza trisectorial del foro, participan, aunque sea de manera limitada, funcionarios gubernamentales, representantes del sector privado y miembros de la academia. En el APEC, siendo un foro gubernamental reservado a las ramas ejecutivas de los gobiernos asociados, también existen espacios como el APEC Business Advisory Council (ABAC) y el APEC Study Centers International Consortium (APEC-SCIC), donde participan mexicanos representantes del sector privado y miembros de la academia. La diversificación ha ido acompañada a su vez por la sustanciación de las relaciones económicas internacionales. En efecto, con el tránsito al siglo XXI y la incorporación de la República Popular China al proceso de integración económica en la región asiática del Pacífico, los flujos comerciales y financieros han cobrado importancia por primera vez en la historia secular de las relaciones mexicano-asiáticas; sin embargo, como hemos indicado, la pauta establecida durante el periodo 1932-1988 se acentuó en los años recientes: en efecto, de 1999 a

2008, el comercio total de México con Asia pasó de 17,317 a 95,199 mdd (como proporción del valor del comercio exterior total de México, pasó de 6.2% a 15.9%). No obstante, en 2008, 86,472 mdd correspondieron a las importaciones mexicanas de origen asiático, y tan sólo 8,727 mdd a las exportaciones mexicanas destinadas a Asia; es decir, por cada dólar exportado a Asia, la economía mexicana importa 10 dólares de bienes de origen asiático.

El diagnóstico establecido por la Comisión de Relaciones Exteriores, en 1821, sigue estando vigente: los asiáticos ejercen un comercio "activo" con México, mientras los agentes económicos mexicanos se conforman con un comercio "pasivo" con sus contrapartes asiáticas. Reivindicando la filosofía neoliberal, las autoridades económicas mexicanas se han limitado a considerar inocuos los déficits comerciales con los asiáticos; pero, hasta 2007, contaron con factores que permitieron equilibrarlos en otros rubros de la balanza de pagos internacionales: en la balanza comercial fueron compensados por el superávit con Estados Unidos; en la cuenta de capitales, por los flujos de inversiones directas y por las remesas de los trabajadores mexicanos residentes en Estados Unidos; también debe ser considerada la renta petrolera percibida por el gobierno mexicano desde 2001; pero con la crisis global de 2008 todos los factores que favorecieron la economía mexicana se han degradado y el futuro no parece muy alentador. Por tanto, hoy más que nunca se impone la necesidad de replantear los vínculos de México con los países asiáticos; ante la alternativa "competencia o cooperación", nuestra opinión es que la competencia comercial con los asiáticos está perdida desde hace tiempo y habría que recurrir a la cooperación para mitigar los efectos nocivos de los desequilibrios comerciales.

Volviendo al tema inicial, juzgamos pertinente señalar que la multiplicación de actores sociales con intereses externos, y la consecuente diversificación de las relaciones internacionales, nos han obligado a revisar el registro del discurso utilizado. Por ejemplo, sigue siendo una práctica común usar el nombre de un país como sinónimo de su gobierno; pero con la irrupción de múltiples actores sociales en los asuntos exteriores de México, esa práctica resulta inadecuada. Así pues, hemos tratado de particularizar a cada actor involucrado en las relaciones de México con el exterior; sin embargo, en el caso del gobierno debemos precisar que las referencias al "gobierno mexicano" son de orden general y se atienen a la medida en que el gobierno es el representante institucional del Estado-nación; en contraste, nos hemos esforzado en referir las medidas particulares de política exterior a las administraciones específicas que las han promovido. Este cambio de registro explica por

qué nos referimos, en la tercera parte, a "los mexicanos en los foros del Pacífico" y no a "México en los foros del Pacífico".

Consideramos absolutamente necesario aclarar el contenido de conceptos geográfico-políticos de uso corriente en el discurso sobre los temas del Pacífico. En México, en 1988, los interesados en asuntos vinculados con la región del Pacífico recurrieron de manera equívoca a la noción Cuenca del Pacífico; el equívoco, a su vez, generó malentendidos que aún subsisten. En efecto, la noción fue tomada del nombre de la principal organización regional del sector privado: Pacific Basin Economic Council (PBEC o Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico). En su sentido geográfico, la Cuenca del Pacífico abarca todas las áreas circundantes del océano e incluye a los países de la costa americana, la ribera asiática, Oceanía y las islas del Pacífico sur. Pero el significado político del concepto es otro. Por ejemplo, la intención manifiesta de Miguel de la Madrid Hurtado al usar dicha noción en el decreto presidencial mediante el cual creó la Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico era referirse a los países de la costa asiática del océano y no a la amplia región circundante del Pacífico.

La traducción apresurada, del inglés al español, de términos usados para referirse a los procesos regionales, volvería a repetirse y a generar equívocos:

- El Foro Asia Pacific Economic Cooperation fue promovido por el gobierno australiano, y secundado por el neozelandés, con miras a participar directamente en los procesos regionales en curso en las economías del área asiática del Pacífico; para esos gobiernos, la denominación Asia Pacific tenía un doble significado: geográficamente, hacía referencia directa a la región asiática del Pacífico, pero a la vez les permitió incluirse de manera forzada en ella; políticamente, esa inclusión forzada era legítima si se consideraba la denominación Asia Pacific como la conjunción de dos áreas diferenciadas pero en estrecha relación: Asia + Pacífico, aunque limitaban el Pacífico a la porción correspondiente a Australia y Nueva Zelandia; sin embargo, cuando el gobierno estadounidense impuso su participación y la de los canadienses en el Foro, nadie juzgó necesario cambiar la denominación, pues bastaba ampliar el significado implícito y limitado del Pacífico a todo el océano. En español, la denominación fue traducida literal y directamente como Asia Pacífico, perdiendo tanto su significado geográfico (Asia del Pacífico) como su contenido político (la interacción de los actores de Asia con los actores del Pacífico).
- En el ASEAN Regional Forum fue introducido un nuevo matiz para acentuar el significado político distinguido por los australianos: diferenciaron la es-

pecificidad geográfica de la denominación Asia Pacific (en español Asia del Pacífico) y la naturaleza política del concepto Asia Pacific (en español Asia Pacífico), para introducir un nuevo concepto con un contenido geopolítico más amplio: Asia-Pacific. Con el guión entre ambas denominaciones geográficas, pusieron de realce las interacciones políticas de las dos áreas geográficas amplias: el continente asiático y la región circundante del océano Pacífico.

En resumen, debemos tener en cuenta el significado de cuatro nociones frecuentemente usadas por quienes participan o están interesados en los procesos regionales del Pacífico, pero cuyos contenidos específicos no siempre son claros:

Asia Pacific = conjunto de países del área asiática del Pacífico = Asia del Pacífico Asia Pacific = Asia del Pacífico más Australia y Nueva Zelandia = Asia Pacífico Pacific Basin = países del área circundante del océano Pacífico = Cuenca del Pacífico Asia-Pacific = países de Asia más los de la región del Pacífico = Asia-Pacífico.

Finalmente, a partir del estudio histórico de las relaciones mexicanas con los países de Asia seleccionados en el presente trabajo, formulamos algunas recomendaciones para reorientar la política exterior y poner en marcha una reforma administrativa necesaria para poner en el diapasón asiático las prácticas de los actores mexicanos interesados en los vínculos con sus contrapartes asiáticos.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Primera parte

1821-1932

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Introducción
MÉXICO-ASIA DEL PACÍFICO: EN EL PRINCIPIO FUE LA DEBILIDAD, EL CONFLICTO Y LA ASIMETRÍA

En la década de 1930, antes de viajar a China, los representantes mexicanos recibieron de la SRE un pliego de instrucciones que no sólo explicaba, en términos específicos, la política exterior mexicana respecto de China, sino que además enunciaba cuáles serían sus actividades *in situ*. El documento aporta elementos para la historia de la relación con Asia, y acaso condensa su esencia histórica:

> Aunque México no tiene intereses materiales que defender en China, y no obstante que en tiempos normales nuestro comercio con el citado país era de una escasa importancia, hemos sostenido nuestra representación diplomática […] tanto como muestra de simpatía y amistad, como en prueba de solidaridad ante las agresiones de que ha sido víctima. Por su parte, China ha considerado siempre a México como una Nación amiga […] nunca ha habido serias diferencias o motivos de fricción entre los dos países. Siendo numerosa la colonia china en México y relativamente cuantiosos sus intereses en la República, resulta lógico que su Gobierno siempre haya mantenido representaciones diplomáticas consulares en la República.[1]

El texto expresa los aspectos esenciales de una relación débil, conflictiva y asimétrica, y en él se destaca el elemento central del vínculo existente desde entonces: el contraste entre la ausencia de intereses materiales mexicanos en Asia y los intereses "relativamente cuantiosos" de los asiáticos —en particular chinos— residentes en México. Los inicios de esta larga relación entre México y Asia del Pacífico —siempre distante, etérea y rodeada de brumas históricas— deben estudiarse no sólo a partir de la pronta debilidad del Estado mexicano independiente, sino también en el marco del equilibrio/desequilibrio de fuerzas entre las grandes potencias en Asia y el mundo durante el siglo XIX. A lo largo de ese periodo histórico, en efecto, las percepciones mutuas y la relación entre México y Asia del Pacífico estuvieron moldeadas por la interacción de poderosos procesos sociales internos y globales.

---

[1] Memorándum para el embajador de México en China, México, 1945, Archivo Histórico Genaro Estrada-Secretaría de Relaciones Exteriores (en adelante AHGE-SRE), exp. III-1963-5.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

La alborada del siglo XIX reveló un cambio mayúsculo en la distribución internacional de poder. Tras un siglo de hegemonía francesa, el desgaste de las guerras napoleónicas y el fracaso de la aventura militar en Rusia abrieron el camino para nuevos desarrollos internacionales. El conflicto europeo no sólo distrajo la atención española de su espacio colonial, sino que también permitió la estructuración de un nuevo sistema internacional. El Congreso de Viena estableció una estructura para repartir esferas de influencia, a la vez que impuso la idea y la realidad de un sistema internacional de Estados europeos. A lo largo del siglo XIX, los Estados, nuevos o antiguos, lucharían por lograr su espacio en el mercado mundial y en un sistema político diplomático en el que se desarrollaba un complejo juego de fuerzas entre las potencias tradicionales y aquellas que fueron surgiendo a lo largo de esa centuria.[2] En el contexto europeo, Alemania despertaría vigorosamente de un letargo secular, tras consumar su unificación en 1871.

Además de Alemania, dos nuevas potencias —ambas extraeuropeas— surgieron en el siglo XIX. Una de ellas, clave para explicar los hechos que aquí se narran, fue Estados Unidos, cuya historia específica en relación con México se encuentra en el volumen correspondiente de esta obra. En 1848, ese país completó —tras su desigual guerra con México— su expansión hacia el oeste. Para finales del siglo XIX, y ya después del triunfo del norte industrialista en la Guerra Civil (1861-1865), Washington tenía la intención poco disimulada de convertir el océano Pacífico en un "Lago Americano". La expansión del poderío naval de Estados Unidos ocurrió a partir de las ideas de estrategas militares como Alfred Mahan y Josiah Strong, quienes postulaban que Estados Unidos necesitaba transformarse en una potencia marítima si en verdad quería ser una gran potencia.[3] A principios del siglo XX, las ideas de estos teóricos ya habían encontrado expresiones más que concretas: Estados Unidos logró estructurar su predominio en el mar Caribe y, como resultado de la guerra de 1898 contra España, terminó apropiándose de Cuba, Puerto Rico y las Filipinas. Las Islas Marianas seguirían, luego de múltiples peripecias, un destino similar.

---

[2] Como muestran a través de sus informes, desde muy temprano, los diplomáticos mexicanos, ya fuera desde China, Japón o incluso Europa, se ocuparon de los intereses de las potencias en el este de Asia y de la situación interna china. Véase Informes políticos de la legación de México, Tokio, 1900, AHGE-SRE, exp. 22-21-121; Informes de legaciones mexicanas sobre la Revolución China en varias ciudades durante 1900, AHGE-SRE, exp. 15-8-129.

[3] Véase Alfred T. Mahan (1890), *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*, Boston, Little, Brown and Company, 1918.

En Asia, Japón estaba en vías de convertirse en potencia a partir de 1868, con el inicio de la modernización Meiji y su consecuente ascenso económico. Éste fue acompañado muy pronto por la construcción de un aparato militar que libraría exitosamente distintas pruebas bélicas. Tras derrotar a la débil China en los noventa, Japón comenzó a integrar a Corea en su órbita imperial en la misma década, tendencia que se consolidó tras derrotar a Rusia en 1905. China, en tanto, fue incapaz de sacudirse las presiones externas y resolver sus dificultades internas; este proceso, de manera similar al mexicano, culminaría en la caída del Imperio y el inicio de una revolución por los mismos años que en México.

El sistema político internacional se articuló, en el plano económico, con un proceso clave: la Revolución Industrial. Ésta tuvo su apogeo desde mediados del siglo XIX y generó, tanto en Europa como en el resto de los países en proceso de industrialización, una imperiosa necesidad de expandir los mercados. Estas condiciones resultaban particularmente favorables gracias a la invención de la máquina de vapor. Innovación tecnológica de grandes alcances, la máquina de vapor no sólo permitió aumentar sensiblemente los volúmenes de producción en las fábricas, sino también transportar mercancías y personas en una escala mucho mayor que en las etapas previas de la historia. Los ferrocarriles, los grandes barcos transoceánicos y las máquinas de producción en masa representan esa tendencia.[4] Además, habría que agregar el factor velocidad. Todos los elementos descritos anteriormente se caracterizaron por realizarse a una velocidad creciente, lo cual influyó en su momento sobre la forma de ver y actuar socialmente.

En el mediano plazo, el auge de la producción industrial también favorecería el florecimiento del colonialismo y el neocolonialismo en distintas áreas de África, Asia y América Latina. Como analizaremos más adelante, la segunda mitad del siglo XIX atestiguó un debilitamiento del Imperio chino y, de manera paralela, un veloz crecimiento de la influencia mundial de potencias europeas como Francia, Alemania y Gran Bretaña. Estos países buscaban mantener y acrecentar sus posiciones en Asia. La entrada a los puertos de China era particularmente codiciada, porque se consideraba, con sobrada razón, que controlar el comercio en las desembocaduras de los grandes ríos y las costas del *Imperio celeste* significaba el acceso a grandes recursos económicos.

El contexto internacional de fines del siglo XIX y principios del XX parecía cada vez más complejo. Las rivalidades entre las distintas potencias comenzaban

[4] Eric Hobsbawm, *En torno a los orígenes de la Revolución Industrial*, México, Siglo XXI, 2004, pp. 104-108.

a prefigurar el fin de la larga paz instaurada tras el Congreso de Viena. Entre el 15 de noviembre de 1884 y el 26 de febrero del año siguiente, las potencias coloniales reunidas en el Congreso de Berlín, cuadricularon el mapa de África y lograron acuerdos en torno al acceso a la cuenca del río Congo. El reparto colonial también había estado ocurriendo en Asia, con China e India como joyas de la corona. América Latina permaneció independiente en términos formales, pero en más de un caso fue presa de las ambiciones neocoloniales de las potencias europeas y Estados Unidos. Pese a la aparente concordia entre las potencias, el Congreso de Berlín y otros intentos más modestos de reparto pacífico de colonias y zonas de influencia resultarían, a fin de cuentas, infructuosos. La Primera Guerra Mundial estallaría en 1914 con su larga cauda de destrucción en Europa y en todo el orbe, dando paso a un periodo de entreguerras inestable y turbulento.

Éstas son, pues, las grandes coordenadas que sirven de marco a esta primera parte del libro, que abarca las relaciones con Asia desde 1821 hasta 1932. En las páginas del primer capítulo se hace una descripción y un análisis de algunos de los acontecimientos que precedieron al establecimiento de relaciones diplomáticas del México independiente con China y Japón. Si bien el objetivo de la obra no es estudiar las relaciones con Asia durante el periodo novohispano, consideramos indispensable ofrecer algunas referencias al respecto. En efecto, la época colonial fue escenario de un complejo y completo intercambio entre Asia y Nueva España. Los contactos bilaterales no sólo incluyeron misiones religiosas y relaciones comerciales por medio del *galeón de Manila,* sino también la presencia de la moneda novohispana como divisa dura en China, Japón y otros países de Asia.

En el capítulo inicial se hace también referencia a un documento de enorme interés histórico, en el que el México independiente expresaba una visión estratégica respecto del lugar del naciente país en el mundo. El Dictamen presentado a la Soberana Junta Gubernativa del Imperio mexicano por la Comisión de Relaciones Exteriores muestra un gran interés por el exterior. La órbita de influencia del naciente país se concebía como una continuación casi natural del orden imperial español, donde las Filipinas, las Marianas y China ocupaban un lugar privilegiado. Mientras los dos archipiélagos serían el paso intermedio entre México y China, ésta se convertiría en un mercado para los bienes mexicanos, amén de proveedora de fuerza de trabajo, la cual permitiría a México colonizar sus vastos territorios norteños. Esta articulada visión no cristalizó: el país naciente se hundió en sus dificultades internas y fue incapaz de sobreponerse al incontenible empuje de Estados Unidos.

Ante la imposibilidad de cumplir las directrices establecidas en el Dictamen, éstas se desvanecieron por completo en la política exterior de los gobiernos mexicanos; la política exterior, en consecuencia, quedó marcada *ad vitam eternæ* por una visión mexicanocentrista unilateral, acorde con el aislamiento físico al que se vio reducido el país. De cualquier forma, en las últimas décadas del siglo XIX Asia reaparecía en el imaginario político mexicano. Tras un frustrado intento del Segundo Imperio (1863-1867) por establecer relaciones con China, el factor asiático comenzó a estar cada vez más presente en la visión de los intelectuales, políticos y empresarios mexicanos del Porfiriato. Estas visiones, así como las negociaciones emprendidas, serían clave para el posterior establecimiento de vínculos formales con China y Japón.

El segundo capítulo hace alusión al accidentado proceso previo a la firma del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre China y México, el 14 de marzo de 1899. En el contexto de la extraterritorialidad imperialista y la erosión del Imperio chino, el documento no sólo establecía las líneas institucionales de la relación; también y sobre todo buscaba ordenar jurídicamente el estatus de los trabajadores chinos en México. Pese a contar con este instrumento jurídico, las relaciones bilaterales observaron un lento desarrollo. A ello contribuyeron la distancia geográfica y la inestabilidad política de China. Para 1912 el Imperio chino había caído y la Revolución había comenzado; por ello, las situaciones de turbulencia política en ambos países se empataron. Desde entonces, la agenda bilateral estuvo fuertemente centrada en el reconocimiento de los distintos gobiernos que se sucedían en China y México, así como en las reclamaciones por daños causados a ciudadanos chinos y sus propiedades durante el movimiento armado mexicano. Pero el fenómeno migratorio persistía; para intentar contenerlo, en 1919 el gobierno mexicano intentó denunciar el Tratado de 1899. Esta acción dio comienzo a un complicado proceso de redefinición de las relaciones bilaterales, ya que China se negaba a aceptar la denuncia del Tratado. A lo largo de la década de 1920, ambos países acordaron suspender la inmigración china a México, pero mantuvieron vigente el instrumento jurídico original. Éste no habría de modificarse sino hasta 1944, al calor de una renovada amistad que derivó de la participación de ambos países en el bando aliado en la Segunda Guerra Mundial.

El proceso de inmigración china es materia del tercer capítulo de esta primera parte. Las migraciones masivas de chinos a México comenzaron en 1864, si bien aumentaron tras la llegada de Porfirio Díaz al poder, en 1876. Aun cuando los "científicos" tenían algunas dudas sobre la conveniencia de alentar las migraciones chinas, el orden porfirista fue en definitiva partidario

de la apertura y permisivo en cuanto a la participación de extranjeros en la economía, ya fuera como capitalistas o como trabajadores. Sin embargo, los intentos de Estados Unidos por restringir la migración china a partir de 1882 redundaron en un mayor flujo de trabajadores chinos a México. Ya en México, tanto éstos como otros inmigrantes que provenían directamente de China se emplearon de forma intensiva en mano de obra, pero pronto tendieron a prosperar y diversificar sus actividades hacia la industria y los servicios. El capítulo detalla la manera en que, tras el estallido de la Revolución mexicana en 1910, las diferentes facciones en pugna se mostraron particularmente violentas frente a algunos grupos extranjeros, como los chinos.

Los ataques en contra de éstos se expandieron como una mancha de aceite por todos los lugares del país donde se encontraban, desde Chiapas hasta Sonora. Las fuentes consultadas permiten suponer que la violencia surgió tanto de la frustración por la imposibilidad de movilidad social como de la percepción de que todo lo externo era negativo; además, se consideraba que existían elementos biológicos que imposibilitaban la integración de los chinos a la sociedad. Espacialmente, el antichinismo cubrió casi todos los lugares donde hubiera chinos; temporalmente, abarcó desde por lo menos 1908 hasta 1936; organizativamente, avanzó desde una relativa espontaneidad hasta un alto grado de organización promovido y facilitado por instituciones gubernamentales; temáticamente, cubrió una amplia gama de aspectos que fueron de lo abiertamente racista a lo económico. Tras varios años de asedio, miles de chinos residentes en el noroeste de México fueron obligados a dejar el país en 1931; sus propiedades fueron abandonadas o malbaratadas, y sus adquirientes obtuvieron con facilidad lo que otros habían logrado con su trabajo a lo largo de décadas de esfuerzo. En este sentido, concluimos que el antichinismo se convirtió en una suerte de acumulación originaria de capital para aquellos que se beneficiaron económicamente de él.

En contraste con las tensiones de esta etapa inicial de la relación mexicana con China, los vínculos con Japón adquirieron desde el principio un estilo mucho más suave y cooperativo. En el capítulo 4 de la parte I argumentamos que esa cordialidad estaría relacionada con la identidad de ambos países como naciones en pleno proceso de modernización económica a finales del siglo XIX. Estas modernizaciones paralelas se caracterizaron por un veloz despegue en Japón y México, aunque en este último país se mantuvo una lógica de exclusión social heredada de etapas históricas previas. Como sea, Japón vio en México una posibilidad de establecer tratados en condiciones de igualdad con los países de Occidente, mientras que el gobierno mexicano pensaba en el archi-

piélago nipón como un espacio que le permitiría diversificar sus relaciones económicas y políticas. Parafraseando el famoso *dictum* porfiriano, no se trataba de acercar México a Dios, sino de alejarlo un poco —así fuese de manera simbólica— de Estados Unidos.

Después de algunos meses de negociaciones, y tras zanjar favorablemente para Japón el delicado asunto de la extraterritorialidad, el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre México y Japón se signó en 1888. A partir de entonces, ambos países desarrollaron una relación de gran cordialidad, aunque desde el principio los beneficios económicos se cargaron a favor de la parte asiática. La cercanía entre Tokio y la ciudad de México fue tanta, que Estados Unidos tardó poco en ver con aprensión los estrechos contactos de su vecino del sur con Japón, ya para entonces visto como un rival transpacífico en ascenso. La convergencia de la guerra de facciones de la Revolución mexicana y la Primera Guerra Mundial convirtió a México en un escenario subsidiario del conflicto, en el cual Alemania trató de utilizar a Japón como mecanismo para distraer a Estados Unidos. Pasada esta etapa, la relación con México de nuevo se tornó fluida, a despecho de la condena mexicana al expansionismo japonés en Asia durante la década de los treinta.

Como se estipula en el capítulo 5, la cercanía de los dos países se reflejó, desde el principio, en el diseño de una política migratoria que buscaba atraer inmigrantes japoneses a México, privilegiando este éxodo frente al chino. Mientras Japón se hallaba embarcado en un esfuerzo por canalizar flujos migratorios a distintas partes de Asia y América, el gobierno mexicano tenía la necesidad de colonizar porciones considerables de su territorio, especialmente en el noreste. Por ello, la estrategia inicial consistió en fundar colonias agrícolas japonesas en México; sin embargo, la inmigración cambió pronto sus perfiles. Al despuntar el siglo XX, ingresaron a México numerosos trabajadores japoneses —aunque en una cantidad menor a la de los chinos— contratados para laborar en empresas mineras en el norte del país.

De manera similar al caso de China, las restricciones migratorias establecidas por Estados Unidos en 1907 crearían un corredor migratorio Japón-Estados Unidos-México, que se mantuvo vigente durante los siguientes años. A diferencia de los inmigrantes chinos, los japoneses no fueron mayormente afectados por la Revolución, aunque algunos de ellos debieron ser reubicados en entidades distintas a las de su residencia original. A pesar de que en las primeras dos décadas del siglo XX Washington aumentó las medidas inhibitorias para las migraciones japonesas, y de que el gobierno mexicano desarrolló una actitud menos favorable que el Porfiriato frente a la inmigración,

se registraron discretos, pero continuos, flujos de inmigrantes japoneses. Las sucesivas legislaciones mexicanas mantuvieron ventanas abiertas para la regularización del estatus migratorio de los nipones, aunque el curso de sus vidas sin duda fue afectado por las medidas de control que México tomó tras ingresar en la Segunda Guerra Mundial.

El origen, modalidades y destino de la migración coreana en México es objeto de discusión en el último capítulo de la primera parte. En disonancia con las migraciones china y japonesa, la coreana no estuvo respaldada por acuerdos bilaterales, ya que para 1905, cuando ocurrió el éxodo de más de un millar de coreanos hacia México, no existían relaciones diplomáticas entre ambos países; además, el reino de Choson se hallaba en un estado terminal que pronto lo llevaría a convertirse en protectorado y luego en colonia de Japón. Otra característica de la inmigración coreana a México es que no fue resultado de oleadas o flujos continuos, sino que ocurrió en un solo viaje. El texto relata la manera en que los coreanos fueron reclutados con engaños por una compañía migratoria que les ofrecía la promesa de una vida próspera en México. Los coreanos que fueron atraídos por este ofrecimiento esperaban cruzar el Pacífico, juntar un capital y regresar a su país. Por el lado mexicano, el auge del cultivo del henequén en las haciendas de la península de Yucatán demandaba una gran cantidad de mano de obra, por lo que los propietarios de fincas buscaron contar con flujos continuos de mano de obra. Lamentablemente, los trabajadores coreanos en Yucatán fueron sometidos a un abusivo régimen laboral semejante al que operaba para los trabajadores en las haciendas porfirianas, y no pudieron ser protegidos por su país ni regresar a éste. Una vez finalizados sus contratos de cinco años, los coreanos permanecieron en Yucatán, donde se incorporaron a la población local, o bien emigraron a otras partes de México o a Cuba.

Capítulo 1
ASIA EN LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA Y LA MODERNIZACIÓN INALCANZABLE, 1821-1888

Mitos difusos frente a realidades casi inexploradas: la china poblana, el galeón de Manila y la plata mexicana en Asia

La relación entre Asia y el continente americano es añeja y por momentos intensa. Se remonta a la época colonial y se encuentra llena de mitos que surgieron de realidades considerablemente inexploradas, de las que han surgido representaciones culturales gracias a las cuales paradójicamente "lo oriental" se transformó en representativo de "lo mexicano". Tal es el caso de la famosa china poblana.[1] Esta historia es ilustrativa de las leyendas a que dieron pie los contactos entre Asia y Nueva España durante la época colonial. Este vínculo parece ser, más bien, un constructo simbólico y cultural muy posterior a la finalización de la Colonia que formó parte de la creación de una franja de la identidad nacional.

Las evidencias históricas de la nao de China —también conocida como galeón de Manila— parecen mucho más contundentes y continuas que la heráldica oriental de las "chinas poblanas". No obstante, las invocaciones poco informadas al galeón suelen establecer —así sea de manera implícita— un hilo de continuidad entre las remotas relaciones de Nueva España y las actuales, sin reparar en el hecho de que las comunicaciones marítimas entre Asia y México estuvieron virtualmente suspendidas durante alrededor de un siglo.

En el proceso de expansión colonial española, y ya contando el Imperio con un férreo dominio sobre una parte sustancial de las Américas, la importancia de Asia fue *in crescendo*. Como parte del esfuerzo de la Corona por ampliar sus alcances geográficos, el 2 de febrero de 1543, el navegante Ruy López de Villalobos, que procedía del puerto de Navidad (Nueva España), llegó a las, en aquel entonces, llamadas islas del Poniente, y las rebautizó con el nombre de islas Filipinas, en honor del entonces príncipe Felipe. En noviembre de 1564, y sólo unos meses antes de la ascensión al trono de Felipe II,

[1] Cit. por Ricardo Pérez Montfort, *Expresiones populares y estereotipos culturales en México*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2007. Esta obra constituye un interesante debate sobre la "china poblana" y otras historias clave del nacionalismo y el folclor mexicanos.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Miguel López de Legazpi y Andrés de Urdaneta zarparon del mismo puerto con destino a las Filipinas, con la misión de encontrar la ruta del tornaviaje. La flota, integrada por cinco naves, llegó a la isla de Cebú hacia fines de abril de 1565. El viaje, de ida a Asia y vuelta a Acapulco, permitió a De Urdaneta establecer una carta con la ruta para navegar el Pacífico entre América y Asia.

Rápidamente inició el intercambio comercial y la estructuración de un imperio hispano que no veía ponerse el sol. El periplo Acapulco-Manila era el más breve: tras una escala en Guam, se podía llegar a Manila en cosa de tres meses, el cual se realizó anualmente desde el siglo XVI. A partir de la siguiente centuria, se permitió que dos barcos transportasen hasta 1,000 toneladas cada uno, 700 más que las permitidas inicialmente.[2] El comercio con el noreste asiático era indirecto, por lo mismo triangular. Algunos comerciantes chinos sedientos de ganancias transportaban sus mercancías en pequeñas embarcaciones hasta las Filipinas, donde las acomodaban en los galeones que las transportarían hacia Acapulco.[3] Del otro lado, el galeón que zarpaba desde Acapulco solía consolidar cargamentos de plata provenientes no sólo del altiplano, sino de otros puertos coloniales, como es el caso de Callao, hoy Perú. El sistema del Imperio español dependía de Nueva España tanto para administrar las posesiones asiáticas como para mantener el comercio entre la metrópoli y las centros asiáticos productores de las mercaderías tan buscadas por los europeos. Incidental en su inicio, el comercio entre las posesiones americanas españolas y Asia se mantuvo durante 250 años. En 1815, el *Magallanes* fue el último barco en zarpar rumbo a Manila, para no volver.[4] La ruptura de la arteria comercial Filipinas-Nueva España se explica, fundamentalmente, por el debilitamiento del Imperio a raíz de las Guerras Napoleónicas (1799-1915), así como por las turbulencias derivadas de la Guerra de Independencia en Nueva España, que afectaron sustancialmente la actividad comercial del puerto de Acapulco, y en menor medida del de San Blas.

---

[2] Véase, entre otros, Oskar Herman Khristian Spate, *The Spanish Lake,* Canberra, Australian National University, 2004, p. 161; Graciela Márquez, "Commercial Monopolies and External Trade", en Victor Bulmer-Thomas, John H. Coatsworth y Roberto Cortés-Conde (eds.), *The Cambridge Economic History of Latin America: The Colonial Era and the Short Nineteenth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 404.

[3] Vera Valdez Lakowsky, "México y China: del galeón de Manila al primer Tratado de 1899", en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México,* núm. 107, vol. VII, 1983, pp. 9-19, versión digital en <www.iih.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc09/107.html>.

[4] Versión digital en <http://www.cesnav.edu.mx/foro/Historia/conquista_colonia/pdf/flotas_comercio_galeon_manila.pdf>.

A lo largo de dos siglos y medio, las colonias y España recibieron de Asia grandes cantidades de seda, porcelanas, medicamentos y productos artesanales de alta calidad. Nueva España exportaba al este de Asia un metal estratégico para el comercio de aquellos tiempos: la plata, siendo Filipinas el contacto entre "un mundo de plata cara y un mundo de plata barata".[5] Por su calidad como metal, pero también por estar respaldado política y económicamente por la gran potencia mundial de la época, la plata novohispana actuaba como un equivalente funcional del dólar en nuestros días. De acuerdo con Jaques Gernet, llegó a ser de uso general en China en los siglos XV y XVI gracias a su abundancia y a la estabilidad de su valor.[6] ¿Qué tan significativo fue el trasiego de plata entre las Américas, Asia y Europa? A decir de O'Brien:

> Aunque la mayoría de los metales remitidos a Europa se quedó allí, hasta 40% podría haber sido reexportado a Asia, y una cantidad desconocida (pero no insignificante) de la producción del Nuevo Mundo encontró su camino vía Acapulco-Manila; desde esa colonia española se canalizó a muchas economías del este y el sureste de Asia, principalmente hacia el Imperio Chino.[7]

El peso circulaba a lo largo de Filipinas y por la dilatada geografía china, convirtiéndose así en "la moneda universalmente usada en el mundo".[8] Con ello, Nueva España llegó a rivalizar con Sevilla como centro gravitacional de la economía del Imperio español.

La presencia de los metales preciosos novohispanos en el mundo no dejó de tener algunos altibajos. Su declive, asociado al de España y al ascenso de otras potencias, se dio a finales del siglo XIX, marcado por un veloz proceso de depreciación frente al oro. La caída en la cotización de la plata se extendió a lo largo de la primera mitad del siglo XX, a pesar de un leve repunte durante la Primera Guerra Mundial, en medio de fuertes presiones de gobiernos como el de Estados Unidos para cambiar a patrón oro.[9]

Es necesario matizar los alcances económicos de esta presencia. En primer lugar, la plata encarnaba la abundancia del metal en Nueva España y el

---

[5] O.H.K. Spate, *op. cit.*, p. 161.

[6] Jaques Gernet, *El mundo chino*, Barcelona, Crítica, 1999, p. 472.

[7] P.K. O'Brien, "The Economics of European Expansion Overseas", en V. Bulmer-Thomas, J.H. Coatsworth, y R. Cortés-Conde (eds.), *op. cit.*, p. 37.

[8] Carlos Marichal, "Money, Taxes and Finance", en V. Bulmer-Thomas, J. H. Coatsworth y R. Cortés-Conde (eds.), *op. cit.*, p. 423.

[9] J. Gernet, *op. cit.*, p. 531.

poderío del Imperio español, pero no significaba en principio una muestra de la fortaleza intrínseca novohispana. En segundo término, la plata como principal medio de intercambio comercial fue, paradójicamente, una de las causas inhibidoras de la penetración económica de México en Asia. Vera Valdez menciona que la mera acumulación de metales, o su exportación, no significaban riqueza, la cual solamente pudo lograrse mediante la movilización de las "fuerzas productivas".[10] En realidad, sólo el "comercio activo" con Asia hubiera permitido la realización de políticas internacionales consistentes y con impacto real en el mundo de la época.[11]

México, el otro "Estado del centro". El lugar de Asia en la temprana política exterior

Los consumadores del proceso independentista de los nacientes Estados Unidos Mexicanos deseaban mantener a toda costa la enorme extensión territorial poseída por España, lo mismo en América que en Asia. Así, una vez agotada la primera fase de la Revolución de Independencia, las facciones promotoras del proyecto imperial mexicano cobraron conciencia de la importancia de la función de la nueva nación independiente en dicho sistema.

En 1821 se planteó una visión identitaria metageográfica[12] en extremo ambiciosa. El punto de partida programático de la política exterior mexicana se plasma en el Dictamen presentado a la Soberana Junta Gubernativa del Imperio Mexicano, del 29 de diciembre de 1821. La Comisión de Relaciones Exteriores que elaboró el documento estaba integrada por Juan Francisco Azcárate y Ledesma, Manuel de Heras y Soto, y José Sánchez Enciso. En su conjunto, el texto planteaba objetivos importantes: recuperar el espacio heredado del Imperio español, desarrollar la economía mediante la colonización,

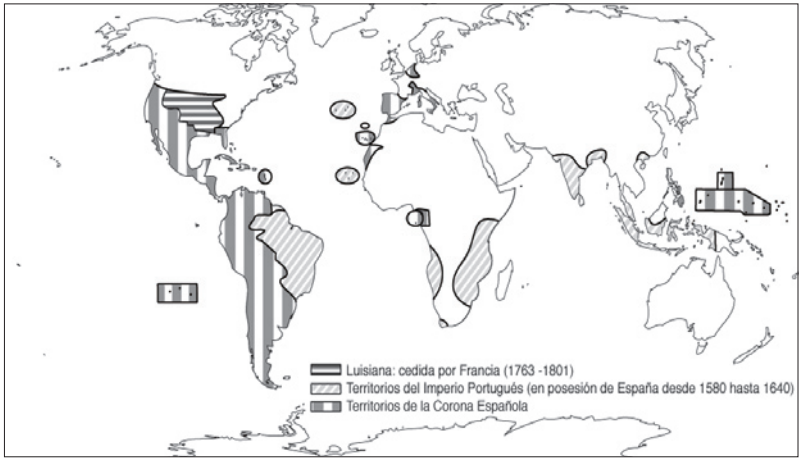
[10] Vera Valdez Lakowsky, *De las minas al mar. Historia de la plata mexicana en Asia*, *1565-1834*, México, FCE, 1987, pp. 311 y 312.

[11] En diferentes momentos de la historia la plata aparece en el panorama de la relación. Por ejemplo, véase William Schell, Jr., "Money as Commodity: Mexico's Conversion to the Gold Standard, 1905", en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, núm. 1, vol. XII, 1996, pp. 67-89. Interesantes textos contemporáneos sobre el tema son: A. Piatt Andrew, "The End of the Mexican Dollar", en *The Quarterly Journal of Economics,* núm. 3, vol. XVIII, 1904, pp. 321-356; Leonard Darwin, "Currency Reform in Mexico and China", en *The Economic Journal,* núm. 55, vol. XIV, 1904, pp. 395-400.

[12] El concepto es de Martin W. Lewis y Kären E. Wigen, *The Myth of Continents. A Critique of Metageography*, Berkeley, University of California Press, 1997.

construir la fuerza militar necesaria para salvaguardar el territorio y los mares bajo la soberanía imperial, y acrecentar la influencia internacional del naciente imperio (véase el mapa 1).

Mapa 1. Un mundo (casi) ilimitado: la ilusión imperial mexicana



Fuente:<http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/d/dc/Spanish_Empire(Total_Expansion).jpg/600px-Spanish_Empire(Total_Expansion).jpg>.

Sobre la base de consideraciones espaciales y políticas, el Dictamen de la comisión expresaba una sólida y realista visión geoestratégica en el naciente país, al proponer una clasificación de cuatro tipos de prioridades en materia de política exterior: "Las relaciones exteriores del Ymperio [*sic*] están marcadas por la naturaleza, por la dependencia, por la necesidad y por la política". La Comisión de Relaciones Exteriores ubicaba a las dependencias del Imperio español administradas desde la Nueva España en el segundo círculo concéntrico de su esquema, bajo el rubro de las "Relaciones exteriores por dependencia".

Esa sección del Dictamen comenzaba enlistando las posesiones españolas en el Atlántico y el Pacífico, así como los costos cubiertos con fondos del erario real. Para los miembros de la Comisión era claro que, sin los recursos humanos y materiales mexicanos, la Corona española difícilmente podía sostener sus posesiones restantes en el Atlántico y el Pacífico; de ahí el significado de las "relaciones por dependencia", pues implicaban no tanto la dependencia política de España, sino la dependencia económico-administrativa de Nueva España-México. Por otra parte, para los comisionados, el futuro de las "relaciones

por dependencia" estaba subordinado a las decisiones que tomaran las poblaciones de las colonias españolas respecto de sus vínculos con la metrópoli. Así, suponían varias posibilidades:

- El mantenimiento de la dependencia política respecto de España implicaría la suspensión definitiva de toda relación. Sin embargo, considerando los engranajes del sistema global de la época, los comisionados consideraban difícil que Manila y las demás islas Filipinas pudiesen subsistir sin el comercio del Imperio mexicano.[13] Pese a que siete años antes había salido del puerto de Acapulco el último galeón que aseguraba el comercio entre Nueva España y las Filipinas, los integrantes de la Comisión consideraban que esos "eslabones" comerciales tardarían mucho tiempo en separarse.
- La independencia política de las Filipinas permitiría establecer acuerdos intergubernamentales, pero siempre en el entendido de que "el pacto de alianza proporcionará utilidad al Imperio, mas no la que necesita para fomentar la población de las Californias".[14]
- La incorporación de las Filipinas al Imperio mexicano, en opinión de los comisionados, presentaba las mayores ventajas posibles para el segundo. Entre dichas ventajas destacaban:
- La amplia aceptación, en todas las regiones asiáticas, de la plata mexicana acuñada. Esa aceptación garantizaría los intercambios no sólo de los productos tradicionalmente comercializados entre Asia y América, sino de nuevos productos de origen mexicano. Mercancías como la grana, la granilla, la nutria, la perla, la concha, la purga de Jalapa, entre otras producidas en el territorio nacional, podrían tener una demanda considerable en las economías asiáticas y ser intercambiadas por productos tales como el azogue chino, usado en la explotación de la plata, y todas las mercaderías usualmente transportadas por los galeones del Pacífico.[15]
- La posible división del trabajo establecida entre México y las Filipinas para la manufactura de las embarcaciones necesarias para mantener tanto la vigilancia de las costas del territorio continental como los flujos comerciales entre México y Asia: "Se ha creído mejor construirlos [los barcos] en el

[13] Juan Francisco de Azcárate, "Dictamen presentado a la Soberana Junta Gubernativa del Imperio Mexicano por la Comisión de Relaciones Exteriores en 29 de Diciembre del año 1821, Primero de la Independencia". En esta obra usaremos la versión publicada bajo el título *Un programa de política internacional*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1932.

[14] *Ibid.*, p. 40.

[15] *Ibid.*, p. 37.

puerto de Cavite, el principal de Manila, por cuanto así se consigue traerlos habilitados de todo lo necesario a menos precio, no obstante de no ser las maderas de tanta duración".[16]

- La población asiática excedentaria, susceptible de emigrar al territorio mexicano para colonizar las grandes extensiones de Texas y la Alta California. En términos precisos, los comisionados consideraban que los "chinos más fácilmente vendrán a la California que ningún otro asiático". Además, pensaban que la migración asiática lograría configurarse como una barrera a los avances territoriales de Rusia en la costa del Pacífico,[17] y atribuían a la población china virtudes de utilidad pública, gracias a las cuales "activarán el comercio de un modo extraordinario y útil a nuestro suelo".[18]
- La incorporación de las islas Marianas al Imperio mexicano permitiría disponer de una escala intermedia en la extensa ruta comercial entre México y las Filipinas; además, las Marianas servirían como punto de tránsito para los posibles emigrantes asiáticos destinados a colonizar los territorios del norte del Imperio mexicano.[19]

Las "relaciones por naturaleza" estaban abocadas a garantizar la soberanía del Imperio mexicano sobre el territorio considerado nacional, las "relaciones por dependencia" —como las que se proponían con la zona asiática del Imperio español— tenían como principal fin mantener al México independiente dentro de un sistema global en formación que, si bien estaba dominado por las potencias coloniales europeas, evidenciaba ya un creciente protagonismo de Estados Unidos de América.

Los comisionados no se contentaban con plantear el objetivo del programa de política exterior; también definían los principales medios necesarios para alcanzar la finalidad establecida. El primer medio consistía en el desarrollo de las condiciones económicas modernas y militares que permitieran a la nueva nación ser tratada como igual por los gobiernos de las naciones europeas. Por ello, teniendo en cuenta el papel de Nueva España en el sistema imperial español, el gobierno de la nueva nación independiente no podía dejar de consi-

[16] *Ibid.*, p. 36.

[17] Lo relativo al problema del norte al inicio de la Independencia es analizado por C. Alan Hutchinson, "The Mexican Government and the Mission: Indians of Upper California, 1821-1835", en *The Americas*, núm. 4, vol. XXI, 1965, pp. 335-362; David J. Weber, "Mexico's Far Northern Frontier, 1821-1854: Historiography Askew", en *The Western Historical Quarterly*, núm. 3, vol. VII, 1976, pp. 279-293.

[18] J. F. de Azcárate, *op. cit.*, pp. 37-38.

[19] *Ibid.*, p. 41.

derar la importancia de las relaciones comerciales que la vinculaban al sistema internacional. Todavía más: las frecuentes referencias a la importancia del comercio internacional denotan una preocupación por ubicarse, en ése y otros planos, a la altura de las principales potencias de la época. Para los comisionados, el respeto a la independencia política y al ejercicio de la soberanía sobre los territorios reclamados sólo podía obtenerse con los mismos medios empleados por las potencias que cuestionaban la independencia y la soberanía de la nueva nación; esos medios sólo podían ser la formación de capital derivada del desarrollo de la industria y del comercio, así como la construcción de las fuerzas navales y militares modernas necesarias para imponer ese respeto. El Dictamen nos remite, sobre todo por los resultados diametralmente opuestos, al "Juramento de los Cinco Principios de la era Meiji", como un punto discursivo inicial de la modernización japonesa en marzo de 1868.

El segundo medio se planteaba de manera clara: la nueva nación tendría que dotarse de las condiciones materiales que le permitieran lograr una inserción eficiente en el sistema internacional. Por ello, se sugería al Congreso Constituyente una acción conducente a mantener las posesiones españolas en el Atlántico y en el Pacífico, bajo la soberanía. La propuesta debe ser evaluada en el contexto histórico del momento: ante la presencia de las potencias europeas en el Atlántico y en el Pacífico, así como ante el expansionismo territorial estadounidense, los comisionados consideraban absolutamente necesario responder con una política territorial análoga; la posesión de territorios ultramarinos se convertía en una condición *sine qua non* para el desarrollo de la industria, el comercio y el potencial militar de la nueva nación. Sin una soberanía real y respetada por todos los Estados, ejercida tanto sobre los territorios continentales heredados de la Corona española como sobre las posesiones españolas insulares del Pacífico y el Atlántico, la plena independencia del Imperio mexicano era poco viable. Igualmente, se debe tener en mente que la independencia de un país y la creación de su política exterior tiene como una de sus simientes esenciales la continuidad espacial.

El Dictamen presentado a la Soberana Junta Gubernativa del Imperio mexicano era ambivalente. Por un lado, presentaba el mundo desde la perspectiva política del gobierno mexicano; de allí derivaba la visión de México como centro del orbe. Por otro lado, también consideraba a México desde la perspectiva del mundo de la época; por tanto, abogaba por que la nueva nación se dotara lo más pronto posible de los medios necesarios para competir, sin desventajas, con las potencias del momento. La elite gobernante tenía la voluntad, pero no la capacidad para llenar el vacío español en la Cuenca del

Pacífico. Así queda de manifiesto en la *Memoria sobre Reformas del Arancel Mercantil*, de 1824, en donde su autor, Francisco Arrillaga, constataba la carencia de una "marina mercante", lo que imposibilitaba fomentar los mercados al este del Pacífico, océano que "le brinda proporciones más grandes y proficuas para desplegar toda su energía y poder marítimo y debe por lo mismo desde ahora fijarle el radical fundamento de su preponderancia".[20]

Quizá motivado por las ideas de la Comisión y por las consideraciones de Arrillaga, el primer navío propiamente mexicano atracó en Macao en 1826. Pese a ello, las relaciones con Asia progresaron muy lentamente, marcadas por el voluntarismo inicial y la ausencia estructural de incentivos materiales. El optimismo de la Comisión de Relaciones Exteriores respecto del largo lapso necesario para ocupar el lugar de Nueva España en las Filipinas y, a través de éstas, en Asia del Este, no sobrevivió a la prueba del tiempo. Sin vías de comunicación directas y controladas por el Estado nacional, los ya debilitados eslabones de la relación con Asia simplemente se deshicieron. Como previó la misma Comisión, los particulares fueron incapaces de dedicarse al comercio marítimo, entre otras razones porque carecían de los recursos financieros y del contexto institucional para dotarse de los mismos.

La propuesta de colonización con pobladores de origen chino tampoco prosperó, debido a tres factores: la incapacidad de fortalecer el recién fundado imperio, la incapacidad de establecer un gobierno fuerte y unitario que pudiese alcanzar los objetivos planteados y el rápido avance territorial de la América anglosajona. En efecto, durante la primera mitad del siglo XIX, la agresiva política expansionista de Estados Unidos y de las potencias europeas aisló materialmente a México, haciéndole perder los vínculos que, en tanto colonia española, había mantenido con Asia y Europa. A lo largo del siglo XIX, la inestabilidad política, las deficiencias institucionales, la salida de los capitales españoles tras la consumación de la Independencia, las intervenciones extranjeras y la dificultad de mantener comunicada a una nación dotada de una compleja geografía terminaron por provocar un prolongado estancamiento económico. El peso específico de Nueva España se fue desdibujando en el México independiente; del atraso colonial se pasó al subdesarrollo nacional. Por sólo mencionar algunos datos, en 1800 el producto interno bruto (PIB) per cápita fue casi la mitad del estadounidense y 37% del británico; para 1910, por el contrario, sólo representaba 16% de éste y 13% del de Estados Unidos. En

[20] Cit. por V. Valdez Lakowski, "México y China…", en *op. cit.*, pp. 9-19, versión digital en <www.iih.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc09/107.html>.

cuanto al PIB total, la caída fue más espectacular: en 1810, la economía mexicana era la mitad de la estadounidense, pero en 1910 sólo representaba 2%; respecto de Gran Bretaña, en los mismos años las proporciones pasaron de 21% a 5%.[21] Con una caída económica de este calibre, y ante el objetivo inmediato de la supervivencia de la nación, México disponía de poco tiempo y aún menos de recursos financieros para reinventar su relación con Asia.

La nada mexicana[22] en política exterior del Segundo Imperio, y los primeros ocho inmortales en suelo mexicano[23]

México comenzó a salir de ese letargo en el último tercio del siglo XIX. Como hemos señalado párrafos arriba, desde 1821 China fue una de las regiones del planeta con un lugar primordial en el diseño de la política exterior mexicana, y desde el inicio el elemento humano estuvo en el centro del proceso de toma de decisiones. En el capítulo correspondiente a la migración china hacia México en esta misma obra damos cuenta de que la importancia asignada al Imperio Qing estaba en función de sus dimensiones demográficas; su población, en efecto, en algunos momentos fue apreciada por las autoridades mexicanas al menos en su doble potencial de consumidora y proveedora de mano de obra.

La presencia de "chinos" en México es un tema persistente y poco documentado, pero que aparece de manera sostenida desde hace por lo menos dos siglos. Entre las pocas referencias constatables, pero no necesariamente precisas, se encuentra la que nos remonta a 1635. Ese año, el Cabildo de la ciudad de México tomó medidas en contra de los barberos chinos, por tener ventajas sobre los peninsulares al no pagar la alcabala, por desplazar a los locales y por no aceptar aprendices locales.[24] Los asiáticos vieron reducirse a 12 el número

---

[21] John Coatsworth, *Los orígenes del atraso: nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX,* México, Alianza Editorial Mexicana, 1990, p. 83.

[22] Tomado de un título de Fernando del Paso, *Noticias del Imperio*, 2a ed., México, Diana, 1987, p. 275.

[23] La idea de denominar a los emigrantes chinos como los ocho inmortales, seres míticos del daoísmo, es de Fei Xiaotong y ha sido recuperada por Joaquín Beltrán, *Los ocho inmortales cruzan el mar: Chinos en Extremo Occidente,* Barcelona, Bellaterra, 2003, p. 9. Moxige, que significa México en putonghua-chino, podría traducirse como "los hermanos mayores morenos de Occidente".

[24] Homer H. Dubs y Robert S. Smith, "Chinese in Mexico City in 1635", en *The Far Eastern Quarterly*, núm. 4, vol. I, 1942, pp. 387-389. Otra investigación, que retoma aparentemente el mismo acontecimiento y que aborda parcialmente la "incertidumbre del término 'chino'", nos recuerda que "[e]l calificativo de 'chino' en la Nueva España podía referirse, entonces, a una

de negocios que podían manejar y se les envió fuera de la ciudad, tal como sucedía en España y como solicitaban los reclamantes. En los albores del siglo XIX, China y Filipinas entraban en la vida cotidiana de la sociedad mexicana, al menos a través de la literatura, en la que sobresale *El Periquillo Sarniento*, obra publicada en 1816 y escrita por José Joaquín Fernández de Lizardi.[25] Presencia explicable seguramente por las lecturas del autor, pero también por la existencia de préstamos lingüísticos provenientes de lenguas asiáticas y por el surgimiento de personas de esa región en el entorno del autor.

Pese a ello, a partir de la Independencia la relación con China no logró la intensidad que se deseaba y, fuera del multicitado documento de la Comisión, sólo aparecería esporádicamente como tema de la agenda exterior. Las fuerzas sociales triunfantes del proceso independentista mexicano fueron incapaces de impulsar políticas y acciones para abastecer al nuevo país de los bienes o las migraciones masivas provenientes de China, tal como esperaban Azcárate y sus aventajados colegas. En el México recién independizado, la presencia asiática en general, y la china en particular, se expresaban a través de algunos medios impresos que desarrollaron cierto interés por las culturas de aquella parte del planeta gracias a versiones castellanas de textos escritos por europeos. El interés del gobierno de México por China se renovó durante el Segundo Imperio (1863-1867), a partir de la iniciativa de Gustav van Overbeck o barón Van Overbeck,[26] cónsul de Viena en Hong Kong y pieza clave del frustrado imperio colonial austro-húngaro en el sureste de Asia. Ya veterano en la isla y en pleno auge británico después de la Segunda Guerra del Opio (1856-1860), Van Overbeck buscaba fortalecer a su gobierno mediante la presencia de México en Asia, en condiciones iguales a las de otros Estados europeos y americanos.[27] Los esfuerzos de Overbeck fueron estorbados por la ausencia de relaciones formales entre la dinastía Qing y el gobierno de Maximiliano, por el control

---

amplia gama de fisonomías". Es decir, el calificativo político-racial-identificador "chino" igualmente hacía referencia a un indio, un japonés o a un filipino, entre otros; y, por qué no, también a un chino. Véase Déborah Oropeza Keresey, "Los 'indios chinos' en la Nueva España: la inmigración de la nao de China, 1565-1700", tesis de doctorado, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, 2007, pp. 20, 112 y 123. Posiblemente, el expediente académico de inmigraciones chinas tempranas sigue abierto desde hace más de un siglo. Walter Hough, "Oriental Influences in Mexico", en *American Anthropologist*, New Series, núm. 1, vol. II, 1900, pp. 66-74.

[25] Edgar C. Knowlton, Jr., "China and the Philippines in *El Periquillo Sarniento*", en *Hispanic Review,* núm. 4, vol. XXXI, 1963, pp. 336-347.

[26] En ocasiones, su apellido aparece como Obervech.

[27] Expediente sobre el nombramiento de G. Overbeck como cónsul del Imperio en Hong Kong, México, 19 de febrero de 1866, Archivo General de la Nación (AGN), Relaciones Exteriores, caja 94, expediente 73.

efectivo ejercido desde Londres sobre Hong Kong, por la incapacidad del efímero Imperio mexicano y, finalmente, por su partida hacia otras latitudes.

Pese a todo, China ya estaba en México, y su presencia se hacía notar por la vía de la inmigración. Como argumentaremos en la sección dedicada a la migración china en México, la migración aumentó sustancialmente a lo largo del siglo XIX. Entre 1847 y 1874, entre 250,000 y 500,000 chinos protagonizaron un intenso movimiento migratorio a lugares como Estados Unidos, Chile, el Caribe (sobre todo Cuba y Jamaica), Hawai, Malasia y Sudáfrica. Respecto de México, las fuentes son discordantes, pero sin duda es posible detectar diferentes oleadas de inmigración china a México en la segunda mitad del XIX. Desde los años sesenta de ese siglo, muchos chinos encontraron en el país un medio favorable para su progreso, debido a dos factores decisivos: la lejanía respecto del emperador y de los funcionarios locales chinos, necesaria para desarrollar sus actividades sin controles gubernamentales; y la escasa competencia de los locales en diferentes ramas económicas, debida principalmente a la incapacidad gubernamental para crear el entorno institucional adecuado.

A partir de la década de 1860, las migraciones chinas hacia México comenzaron a sucederse con mayor frecuencia. Es posible hablar de una migración muy pequeña, posiblemente en 1864; otra mayor en 1871, y una más en 1876, en el momento del ascenso de Porfirio Díaz al poder. Todas estas corrientes migratorias precedieron a la inauguración de las relaciones diplomáticas bilaterales en 1899, y en más de un sentido explican su inicio. La composición socioeconómica de los chinos que arribaron a México fue disímbola: lo mismo eran trabajadores empleados en actividades intensivas en mano de obra (culíes), que personas libres con distintas capacidades e intenciones de emprender alguna actividad económica.[28] Inicialmente llegaron buscando mejores condiciones de vida o mercados laborales poco saturados en sectores como la construcción de vías férreas, en regiones como California, Panamá o el norte de México. Estas primeras oleadas de migrantes chinos lograron asentarse en el país sin demasiadas coacciones y sin políticas gubernamentales restrictivas. Por lo demás, esta migración difícilmente puede atribuirse a una estrategia del gobierno mexicano, por lo que puede considerarse espontánea.

[28] Sobre el tema destacan dos trabajos: Rosario Cardiel Marín, "La migración china en el norte de Baja California, 1877-1949", en María Elena Ota Mishima (coord. gral.), *Destino México: un estudio de las migraciones asiáticas a México, siglos XIX y XX*, México, El Colegio de México, 1997, pp. 189-255; Roberto Ham Chande, "La migración china hacia México a través del Registro Nacional de Extranjeros", en María Elena Ota Mishima (coord. gral.), *Destino México…*, *op. cit.*, pp. 167-188.

Divididas y debilitadas por sus interminables disputas internas, pero también apabulladas por el ascenso internacional estadounidense (los avances de Washington no se limitaban a México o América Latina: también se produjeron en Asia, con importantes victorias en el archipiélago nipón desde mediados de los cincuenta del siglo XIX), las elites políticas mexicanas no atinaban a diseñar una política exterior global y, en todo caso, sólo actuaban de manera reactiva ante los acontecimientos internacionales. A partir de la segunda parte de los setenta, la clase política mexicana buscó, sin mucho éxito, una relación más cercana con los gobiernos de los países de otras regiones, para equilibrar el peso creciente de Estados Unidos en la balanza de las relaciones internacionales. No obstante, en relación con Asia, el proceso fue lento, inconsistente y poco fructífero. La región no aparecía con plenitud en el horizonte de la diplomacia mexicana.

Los viajes ilustran… un poco: la resurrección de Asia en el imaginario internacional de México

A lo largo del siglo XIX la memoria histórica sobre el lugar central ocupado por Nueva España en el sistema colonial español se borró paulatinamente; al mismo tiempo, se le sustituyó por una visión quimérica de Asia y Europa. En la medida en que operaba ese proceso de olvido-sustitución, la diversificación de las relaciones con el exterior se convirtió en el objetivo eterno, pero inalcanzable, de la política exterior. Era eterno, debido el ensimismamiento obligado por las circunstancias políticas y materiales; era inalcanzable porque los gobiernos del México independiente no podían —y aún no logran hacerlo con plenitud— dotarse de los medios necesarios para alcanzarlo.

Mientras el Dictamen presentado a la Soberana Junta Gubernativa del Imperio mexicano estaba orientado a la inserción de México en el sistema internacional sobre la base de relaciones igualitarias con las potencias de la época, para la década de 1880 el mundo había cambiado drásticamente. China, el centro de la acumulación de capital del sistema económico internacional de los siglos XVI, XVII y XVIII, fue sustituida, luego de las Guerras del Opio, por Inglaterra; la imposición de los tratados desiguales provocó no sólo el desmembramiento político del sistema imperial, sino también la decadencia moral y política del mismo.

Para evitar un destino similar al chino, desde 1868 Japón había iniciado la reforma Meiji. Con un Estado modernizado, la construcción de un capita-

lismo dinámico, capaz de competir con Europa y Estados Unidos, se convirtió en el objetivo central de la nación japonesa. Si bien entre 1855 y 1866 Japón se había visto obligado a ceder algunos de sus puertos y a firmar una serie de tratados desiguales con Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Holanda y Rusia, la veloz transformación de la economía japonesa pronto pondría al país en pie de igualdad frente a las potencias occidentales. Japón imitó, y en algunos casos mejoró, la tecnología de los poderes a los que pretendía contener, aunque de forma deliberada buscó mantener viva su cultura. De ahí que la frase *wakon yosai* ("espíritu japonés y habilidad occidental") se haya convertido en una manera de resumir la compleja experiencia del desarrollo nipón.[29]

Los divergentes estilos de modernización de los dos gigantes asiáticos no pasaron inadvertidos a la percepción de la i*ntelligentsia* mexicana. Por ejemplo, en un artículo publicado en el semanario *El Mundo*, un Justo Sierra no exento de crudeza llegó a señalar:

> Si los chinos quieren defender su nacionalidad, que se transformen, que se dejen fecundar por la cultura blanca, japonesa, americana o europea. Que le pidan a sus fábricas, sus buques, sus armas, sus arados y que hagan saltar la tapa de fierro del mandarinato cuando entren en ebullición y sacudan la burocracia que los asfixia y los inmoviliza en su provecho, y en lugar de dejarse oprimir y comprimir sin término por una cultura exclusivamente literaria de profesores en el arte de decir, interpretar y enredar, los busque entre los que investigan, descubren e inventan como inventaron los padres de los chinos, como no inventan ya los de ahora porque las "clases letradas" han matado el espíritu del pueblo chino, a fuerza de tenerlo clavado con dos o tres ideas viejas, como a un ganso cuyo hígado se trata de hipertrofiar. Los europeos hacen bien en querer meterse en China, en quererla explotar, en procurar centuplicar su producción y su consumo y en querer aprovecharse de ello; confiscar con este motivo su soberanía a los celestes, su voluntad de ser lo que son y como son, es reprobable; pero sólo esto es reprobable, todo lo demás es necesario, y por consiguiente, debe ser; el deber nace de la necesidad, que es el derecho; el deber y el derecho son el anverso y reverso de lo necesario.[30]

---

[29] Ugo Pipitone, *La salida del atraso. Un estudio histórico comparativo*, México, FCE/CIDE, 1995, p. 146.

[30] Justo Sierra [1909], *Obras completas VII. El exterior*, México, UNAM, 1977, pp. 341 y 342.

Las palabras de Sierra expresan un renovado interés mexicano en Asia, el cual había comenzado a florecer desde el último cuarto del siglo XIX, mediante contactos societales y gubernamentales mutuos. Aparte de la ya reseñada inmigración china, los antecedentes más significativos del proceso de establecimiento de relaciones diplomáticas formales de México con China y Japón fueron los periplos que diversos personajes de la intelectualidad y la clase política mexicana realizaron por Asia, así como los diversos intentos de empresarios mexicanos para restablecer el contacto marítimo con Asia.

Entre los viajes destaca el que realizó el ingeniero y geógrafo Francisco Díaz Covarrubias, al frente de una misión de cinco miembros, para observar el tránsito de Venus en Japón.[31] Este viaje, que se realizó en 1874, fue financiado por la administración de Sebastián Lerdo de Tejada, en la que Díaz Covarrubias fungía como oficial mayor del Ministerio de Fomento. Sin duda, el jefe de la Comisión Astronómica era un hombre culto, entusiasta, informado y conocedor de su mundo. El viaje duró 12 semanas y, si bien hubo condiciones aceptables para ser testigos del tránsito de Venus, quizá lo más importante del periplo fue la impresión que dejaron en Díaz Covarrubias la sociedad, el sistema político, las formas de organización y la cultura japonesas.[32]

Entusiasmado por el viaje a Japón, Díaz Covarrubias escribió un informe de 450 páginas. En el texto, las consideraciones científicas quedaban opacadas por el entusiasmo del astrónomo respecto del archipiélago nipón. Al tiempo que abogaba por fomentar el comercio bilateral, el geógrafo preveía que esta relación ayudaría a México a diversificar sus relaciones comerciales, demasiado concentradas por entonces en Europa y Estados Unidos; también estimularía la migración de japoneses a México, que sería beneficiado por la gran capacidad de trabajo y organización de ese pueblo. Como corolario de sus argumentos, Díaz Covarrubias recomendaba establecer relaciones diplomáticas con el país asiático.

A diferencia de su visión positiva y aun entusiasta sobre Japón, Díaz Covarrubias fue parco y pesimista respecto de China. Esa actitud se debió en parte a que no pudo viajar al llamado Imperio Celeste debido al temor a los piratas en las cercanías de Hong Kong, y por la información disponible en la época sobre la situación reinante en los dominios Qing. De los chinos se ex-

[31] Los miembros de la Comisión fueron Agustín Barroso, Francisco Bulnes, Manuel F. Leal y Francisco Jiménez, además del propio Díaz Covarrubias.

[32] Francisco Díaz Covarrubias, *Viaje de la Comisión Astronómica Mexicana al Japón para observar el tránsito de Venus por el disco del Sol el 8 de diciembre de 1874*, México, Imprenta Políglota de C. Ramiro y Ponce de León, 1876.

presaba en términos acres y descontextualizados. Consideraba equivocados a quienes deseaban su inmigración, pues no los conocían y, siendo su "menor defecto […] el de no amoldarse jamás á lo que les es extraño", concluía señalando que, con China, "si acaso" habría tan sólo que establecer relaciones diplomáticas.[33]

Francisco Bulnes, político e intelectual orgánico del Porfiriato, también había sido integrante de la Comisión Astronómica a Japón. A diferencia de Díaz Covarrubias, Bulnes sí había logrado visitar China y otros países de Asia, pero en su crónica del viaje, publicada en 1875, no manifestaba particular aprecio por la migración china, amén de que ésta posee un fuerte tono anecdótico. Justo en 1899, año en el que se iniciaron las relaciones diplomáticas con China, el propio Bulnes publicó un libro en el que proponía una curiosa y muy discutible teoría sobre la alimentación, las razas y el desarrollo económico. De acuerdo con el autor, las culturas se podían clasificar según el cereal dominante en su alimentación. La cultura del maíz era de la América Latina, la del arroz de Asia y la del trigo de Europa. Bulnes argumentaba que los pueblos alimentados con maíz y arroz tendían a ser pasivos e inferiores y a permanecer atrasados, mientras que la raza superior y progresista era la del trigo. En buena lógica, el autor afirmaba que muchos de los problemas de México se arreglarían acercándose más a Europa y aumentando la ingestión de pan de trigo,[34] con lo que logró poner casi en la picota a la tortilla e identificar a los indígenas como obstáculos al desarrollo económico.[35]

Personajes como Díaz Covarrubias y Bulnes no aprobaban que se alentara la inmigración china, otros, como el diplomático Matías Romero, plantearon lo contrario. Entusiasta apologista del impulso a los puertos del Pacífico mexicano, y cercano, en la década de 1870, a las actividades agrícolas y políticas, tanto en Chiapas como Oaxaca, Matías Romero se convirtió, de manera obligada, en promotor del ingreso de chinos a México como la mano de obra ideal para las condiciones geográficas y económicas de algunas zonas del país.

En los noventa, ya firmado el Tratado de Amistad con Japón, se intensificaron el interés mutuo y la participación gubernamental, debido a diferentes

---

[33] El texto de Díaz Covarrubias acusa la principal debilidad de las percepciones mexicanas sobre los chinos: se fundan sobre experiencias ajenas, particularmente estadounidenses. F. Díaz Covarrubias, *op. cit.*, pp. 127 y ss.

[34] Francisco Bulnes, *El porvenir de las naciones latinoamericanas ante las conquistas recientes de Europa y los Estados Unidos*, México, Imprenta de M. Nava, 1899, cap. 1.

[35] Jeffrey M. Pilcher, *¡Vivan los tamales! La comida y la construcción de la identidad mexicana*, México, CIESAS/Ediciones de la Reina Roja/Conaculta, 2001, pp. 119 y 120.

tipos de preocupaciones. Desde 1892, y a pesar de que el gobierno pronto fomentaría el establecimiento de colonias niponas en México, voces como la de Manuel Fernández Leal, entonces titular de la Secretaría de Fomento, consideraban que la política para atraer inmigrantes había sido lenta y costosa. Al mismo tiempo, algunos chinos estaban muy entusiasmados con la idea de lograr un tratado de amistad y comercio, hecho que no se produciría sino hasta 1899. Desde 1884, se intentaron acercamientos sino-mexicanos para lograr un acuerdo que permitiera importar trabajadores chinos, pero resultaron infructuosos. Empezando casi como un rumor, a mediados de 1894 cristalizó la visita de una comisión del gobierno chino a la capital mexicana, la cual contaba con asesoría estadounidense.[36] Contra las esperanzas de Díaz Covarrubias, pero por encima de las expectativas de Romero, la inmigración china se abría paso a ritmos considerablemente rápidos, y terminaría asentándose en casi todos los puntos cardinales del país.

Otro antecedente relevante del renovado interés mexicano por Asia fueron los repetidos intentos, realizados por un grupo de empresarios mexicanos en 1884, de establecer una empresa naviera, a la que llamaron Compañía Mexicana del Pacífico. La intención de esta compañía, liderada por Emilio Guillermo Vogel y Salvador Malo, era vincular los puertos mexicanos con los puertos japoneses (en particular Yokohama). Las expectativas de los accionistas de la Compañía Mexicana del Pacífico reproducían una de las quimeras geopolíticas del Porfiriato, es decir, la idea de que México estaba en el centro del mundo y que, a la vista de esta posición geográfica, podía convertirse en un corredor vital para la comunicación entre los continentes europeo y asiático.

Con esta visión de México como puente entre distintos mundos, los empresarios de la compañía buscaban posicionar al istmo de Tehuantepec como una importante ruta comercial, amén de facilitar la migración de nacionales asiáticos que colaborasen en la colonización del país. Así, el inicio de las operaciones de la Compañía Mexicana del Pacífico se concebía estrechamente vinculado a la construcción del Ferrocarril Transístmico, que comunicaría el Atlántico con el Pacífico. Esta obra, sin embargo, experimentó repetidos retrasos que, a su vez, afectaron en varias ocasiones el inicio de operaciones de la compañía.[37] Un factor adicional que influyó en la demora para iniciar las

[36] El ministro en Washington informa sobre envío de una comisión china a México, Washington, 8 de junio de 1894, AHGE-SRE, exp. 15-5-5-132.

[37] Enrique Cortés, *Relaciones entre México y Japón durante el Porfiriato*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1980, pp. 51-56.

operaciones de dicha empresa fue que no existían relaciones diplomáticas de México con Japón y China, países vislumbrados como principales usuarios potenciales de sus servicios.

A pesar del entusiasmo por Asia de personajes como Díaz Covarrubias, Malo, Romero y Vogel, el gobierno mexicano tuvo que esperar a que los representantes de China y Japón ante el gobierno de Estados Unidos tomaran la iniciativa de proponer a su contraparte mexicana el establecimiento de relaciones diplomáticas. Al provenir de Asia las propuestas para formalizar relaciones de gobierno a gobierno, la práctica de la política exterior mexicana en relación con aquel continente se caracterizó, desde el inicio, por ser reactiva y principista, por denotar cierta admiración hacia las sociedades asiáticas y por orientarse sobre todo a aspectos formales. De cualquier manera, al iniciarse el siglo XX la diplomacia porfiriana podía manifestar con orgullo que había establecido los tratados de amistad, comercio y navegación con la China y el Japón imperiales. Se abría, así, una discreta ventana de oportunidad para la diversificación de las relaciones internacionales de México. Los procesos de negociación de esos tratados, así como el análisis de las corrientes migratorias entre Asia y México, son objeto de los subsecuentes capítulos de este trabajo.

Capítulo 2
DIÁLOGO DE SORDOS: LA (NO) DENUNCIA DEL TRATADO DE 1899

Para que algo se debilite, llévese primero a su apogeo. Auge y caída de la dinastía Qing

A diferencia de lo que sucedió en los intercambios entre México y Japón, la relación con China estuvo, desde su inicio, caracterizada por fuertes y frecuentes altibajos. Además, la ubicación de ambos países como proveedores de materias primas y mano de obra tensó más la relación. Es cierto que tras el largo periodo de inestabilidad política, fragmentación territorial y amenazas a la soberanía nacional que México vivió entre 1821 y 1876, el régimen porfiriano vio con buenos ojos el acercamiento diferenciado con Asia. Sin embargo, para entonces las condiciones políticas y económicas de China ya no eran las de siglos anteriores; aparecían en el horizonte, cada vez con mayor claridad, las causas que más tarde precipitarían el final del *Imperio celeste*.

La dinastía Qing, que había iniciado en 1644 y se prolongaría hasta 1911-1912, se caracterizó por ampliar los alcances del Imperio chino en una escala sin precedentes (véase mapa 1).[1] La expansión imperial significó, en principio, una etapa de enorme prosperidad: auge de la agricultura, la artesanía y el comercio, de industrias como la textil, la mueblera, la producción de objetos de laca, la papelera y aun la siderúrgica. El crecimiento económico detonó un proceso de crecimiento demográfico: la población china se disparó de 143 millones de personas en 1741 a 200 millones en 1762. En 1812, casi al inicio de la guerra independentista de México, la población china ascendía a unos 360 millones de personas.[2]

El proyecto expansionista de la dinastía Qing parecía ir sobre ruedas; pero los dirigentes manchúes ignoraban, en su aparente éxito, un *dictum* taoísta que sentencia:

> Si quieres que algo se contraiga, primero debes dejarlo extenderse.
> Si quieres que algo se debilite, primero debes dejarlo hacerse fuerte.
> Si quieres que algo caiga, primero debes ponerlo en alto.[3]

---

[1] Un excelente análisis de la expansión territorial china durante la dinastía Qing es el de J. Gernet, *op. cit.*, pp. 418-422.

[2] *Ibid.*, p. 427.

[3] Lao Tse, *Tao Te King,* México, Premiá Editora de Libros, 1990, p. 93.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Mapa 1. Qing, la expansión antes de la contracción

Fuente:<http://pic.srv5.wapedia.mobi/thumb/761214411/es/max/720/900/Qing_Dynasty_1820.png?format=jpg,png,gif>.

Como suele ocurrir con los imperios que se extienden más allá de sus fuerzas reales, las conquistas de la dinastía Qing estaban sembrando las semillas de su propia destrucción. Mantener el imperio era cada vez más costoso, pues Beijing debió hacer frente a rebeliones, conflictos étnicos y a la creciente piratería. El dinamismo demográfico, que antes expresaba el auge de los Qing, rápidamente se tornó en una fuerte carga para los recursos del Imperio.[4] En la mitad del siglo XIX, la conjunción de estos factores con la creciente intromisión de las potencias occidentales desembocó en la prolongada rebelión de los Taiping (1851-1864), que a su vez tuvo como zaga una serie de revueltas políticas que se extendieron hasta 1875. El debilitamiento simultáneo del sistema político y la estructura económica, sumado a las tensiones sociales y étnicas, fue el caldo de cultivo que facilitó la derrota china frente a Gran Bretaña, expresada en las Guerras del Opio, a las que siguió una serie interminable de intervenciones-derrotas.

Esa China, todavía imperial, pero humillada y en pleno proceso de disgregación, fue la que entabló relaciones con el México porfiriano, que iniciaba una trayectoria por momentos inversa. La fragmentación territorial,

[4] El proceso de degradación imperial en China se relata con lujo de detalle en J. Gernet, *op. cit.*, caps. XXV-XXVII.

la debilidad económica y la inestabilidad política estaban dando paso en México a un régimen político autoritario, centrípeto y excluyente, pero modernizador. Como en los albores del Primer Imperio mexicano, el país —ahora plenamente consagrado como república— de nuevo buscaba su lugar el mundo.

Los lazos laxos: una incipiente relación institucional fundada en esperanzas

Los elementos que distinguieron la relación sino-mexicana desde fines del siglo XIX hasta la década de 1920 fueron los siguientes: *a)* el papel cada vez más predominante de Estados Unidos; *b)* el fin de los regímenes políticos existentes; *c)* el reconocimiento del nuevo sistema político de China; *d)* el largo y complicado proceso para construir nuevos vínculos bilaterales; *e)* las dificultades para navegar en el sistema internacional, y *f)* el problema migratorio.

Durante el Porfiriato, los Qing y muchos de sus súbditos estaban interesados en México, pues buscaban en él una válvula de escape para liberar parte de la presión social generada por sus problemas demográficos. A su vez, el interés de la diplomacia mexicana por China creció aún más a fines de los noventa del siglo XIX, sobre todo debido a los informes diplomáticos que fluían desde Tokio y que dieron forma al propósito de establecer relaciones bilaterales. La idea fundamental era buscar mercado para las exportaciones de plata mexicana, importar productos chinos y, por supuesto, contar con un flujo adecuado de migrantes para colonizar el país.[5] En paralelo con el interés de ambos gobiernos por establecer relaciones diplomáticas, también había otros agentes que maniobraban en búsqueda de su propio beneficio, sobre todo empresas ferroviarias y navieras.[6]

A la vista de esos intereses, las negociaciones para el establecimiento de relaciones diplomáticas entre China y México iniciaron en 1881. Pese a que el diálogo empezó antes que las negociaciones de México para formalizar relaciones con el gobierno japonés, el proceso fue mucho más accidentado, de entrada por la escasa capacidad de reacción del personal de la representación china en Washington y por la dificultad de mantener una

[5] Éstos y otros elementos referentes al periodo inicial de relaciones bilaterales, se encuentran en V. Valdez Lakowski, "México y China…", *op. cit.*, pp. 9-19.

[6] *Idem*.

comunicación más fluida entre ambos gobiernos, y además por los problemas estructurales de un gobierno imperial que para entonces enfrentaba enormes retos políticos, económicos y organizacionales que finalmente llevarían a su colapso. Estos problemas desembocaron en la interrupción del diálogo bilateral.

En 1893 las negociaciones se reanudaron, para ser concluidas muchos años después, el 14 de diciembre de 1899, con la firma del correspondiente Tratado de Amistad, Comercio y Navegación. En 1900, el Tratado se ratificó por parte del Senado mexicano y se publicó en el *Diario Oficial*.[7] Con el nuevo instrumento jurídico se intentó sentar las bases firmes para la relación gubernamental y se logró ordenarla de forma más o menos eficiente hasta 1919. Los signatarios acordaron, entre otros aspectos, abrir puertos y ciudades para el comercio; sujetar a súbditos, ciudadanos y naves a leyes que rigen a todas las naciones, y no contar con impuestos de importación más altos que los existentes con otras naciones.

Lo más importante del texto, desde su artículo I, estaba relacionado con la migración desde una perspectiva de gran apertura:

> Habrá perpetua, firme y sincera amistad entre los Estados Unidos Mexicanos y el Imperio de China, así como entre sus respectivos súbditos y ciudadanos. Unos y otros podrán ir libremente á los respectivos países de las altas Partes Contratantes y residir en ellos. Tendrán allí mismo completa protección en sus personas, familias y propiedades, y gozarán de todos los derechos y franquicias que se conceda á los súbditos de la nación más favorecida.

Sobre todo a partir de 1919, los artículos clave fueron el XII y el XIX. El primero señala que "[E]l servicio por contrato […] como trabajadores, criados ú otro semejante […] se sujetará á las reglas que de común acuerdo establezcan ambas Altas Partes Contratantes". El segundo fue diseñado para prever la vigencia del Tratado, que se fijó en 10 años a partir del canje de los instrumentos de ratificación, en julio de 1900.

---

[7] Algunos detalles sobre el proceso de acercamiento y negociación se encuentran en Kennett Cott, "Mexican Diplomacy and the Chinese Issue, 1876-1910", en *The Hispanic American Historical Review*, núm. 1, vol. LXVII, 1987, pp. 63-85; Clinton Harvey Gardiner, "Early Diplomatic Relations between Mexico and the Far East", en *The Americas,* núm. 4, vol. VI, 1950, pp. 401-414; Vera Valdez Lakowski, *Vinculaciones sino-mexicanas. Albores y testimonios (1874-1899)*, México, UNAM, 1981, particularmente pp. 98 y ss.

El Tratado institucionalizó y buscó ordenar —aunque con escaso éxito— una realidad: el creciente y constante flujo migratorio. Al despuntar el siglo XX, los inmigrantes provenientes de muchas partes del mundo eran parte sustancial del panorama socioeconómico mexicano, y sus orígenes eran perfectamente explicables por geografía, cultura, lazos familiares y/o aspectos económicos. Por lo mismo, los principales grupos eran españoles (25.35%), guatemaltecos (18.31%) y estadounidenses (17.71%). De manera inesperada, aparecían los chinos en cuarto sitio, con 11.3%. Por lo demás, el origen espacial de los chinos que llegaban a suelo mexicano se ajusta a la mayoría de los elementos del patrón migratorio general: no siempre venían directamente de Asia, muchos procedían de diferentes partes de América.

A pesar del logro diplomático que significó su firma, una lectura política del Tratado permite inferir las enormes derrotas sufridas por China a manos de las fuerzas extranjeras desde la Primera Guerra del Opio. El gobierno mexicano, al igual que las potencias de la época, demandó para sí las ventajas de la desigualdad de los tratados vigentes. En efecto, el artículo XIV señalaba que todas aquellas personas que cometiesen delitos contra súbditos del país huésped serían arrestadas por sus respectivas autoridades consulares y castigadas de acuerdo con las leyes de su país de origen. Si bien el artículo XVII aseveraba que los chinos en México podrían tener acceso a los tribunales mexicanos, el XV concedía que los asuntos entre mexicanos, relativos a sus propiedades y personas, "se someterán á la exclusiva jurisdicción de las autoridades mexicanas". Por si fuera poco, finalizaba advirtiendo que si en el futuro el gobierno chino firmase un acuerdo relacionado con la jurisdicción de los extranjeros, "México tomará parte en dicho Convenio al igual de las demás Potencias extranjeras".

Las relaciones no cambiaron sustancialmente con la firma del Tratado bilateral, aunque sin duda el aspecto formal fue muy importante para ambos gobiernos. El intercambio de personal diplomático tomó un curso más que parsimonioso, en el que China tomó la iniciativa. En 1903, Chentung Liang-cheng, uno de los diplomáticos chinos más famosos y gran conocedor de Estados Unidos, se acercó a Manuel de Aspiroz, menos joven pero igualmente importante en la diplomacia mexicana, para explorar la posibilidad de abrir legaciones en sus respectivas capitales. La negociación informal pronto recibió la aprobación del responsable de las relaciones exteriores del Porfiriato, Ignacio Mariscal.[8]

[8] Petición china para abrir legación en México, Nueva Jersey, 18 de julio de 1903, AHGE-SRE, exp. 15-10-8.

En su informe presidencial de 1904, Porfirio Díaz indicaba: "Ha sido ya designada la persona que ha de representar a la Nación en la corte de Pekín, y de un día a otro deberá presentar sus credenciales. Quedan así establecidas entre los dos países las relaciones diplomáticas que serán de mutuo provecho".[9] El representante ante la corte de Beijing terminaría siendo el ministro plenipotenciario residente en Tokio.

Una vez instalada la representación mexicana ante China en 1904, con Carlos Américo Lera como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario, la actividad diplomática fue muy limitada. Los primeros diplomáticos ocuparon un lugar privilegiado como observadores, descriptores y creadores de percepciones de la porción de China que estaba ante sus ojos. Los medios a través de los cuales se transmitían pinceladas de China fueron los informes y otros tipos de comunicación, como los telegramas. Los informes eran usualmente muy completos; muestran, en general, la forma como los representantes mexicanos se relacionaban con la corte y con sus pares de otros países; describen algunas ceremonias y consignan discusiones del cuerpo diplomático; permiten apreciar las intrigas de las potencias y llaman la atención sobre la creciente presencia alemana; analizan los movimientos de la burocracia y sus intentos de reforma. También examinan la importancia de la educación de los chinos en el extranjero, el estado de la economía y el ejército, la ausencia de un sistema monetario, la debilidad militar y las propuestas para desaparecer los exámenes imperiales. La gran ausencia, al menos en los documentos consultados, es precisamente lo que debió ser el elemento más importante: la relación bilateral. Este vacío ofrece un punto de referencia para constatar el bajo perfil de la misma.[10]

A partir de su vida cotidiana y de su contacto con las elites chinas y europeas, los representantes diplomáticos mexicanos se formaban juicios de valor, apreciaciones y percepciones. Además de la experiencia propiamente mexicana, en esa visión en formación tuvieron un gran peso las percepciones de los agentes de las grandes potencias; por tanto, sobresale la perspectiva europeizante y sus explicaciones culturalistas sobre lo que acontecía en China. De acuerdo con esa visión —reproducida también en el pensamiento de inte-

[9] Porfirio Díaz, "Informe de Gobierno, 16 de septiembre de 1904", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Un siglo de relaciones internacionales de México (a través de los mensajes presidenciales)*, México, Porrúa, 1970, p. 221 (Archivo Histórico Diplomático, 39).

[10] Muchos de los excelentes informes de los primeros diplomáticos mexicanos adscritos a China se encuentran reproducidos en Felipe Pardinas, *Relaciones diplomáticas entre México y China, 1898-1948*, 2 vols., México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1982.

lectuales porfirianos, como Francisco Bulnes y Justo Sierra—, el destino chino, precedido por el conservadurismo y cierta bárbara resistencia a las influencias europeas, era el de la modernización; no lograrla sería "escandaloso". Con todo, dicha percepción estaba teñida de sorpresa y admiración ante algunos fenómenos sociales, como por ejemplo la debilidad militar de China, donde la inteligencia era más apreciada que la fuerza.[11]

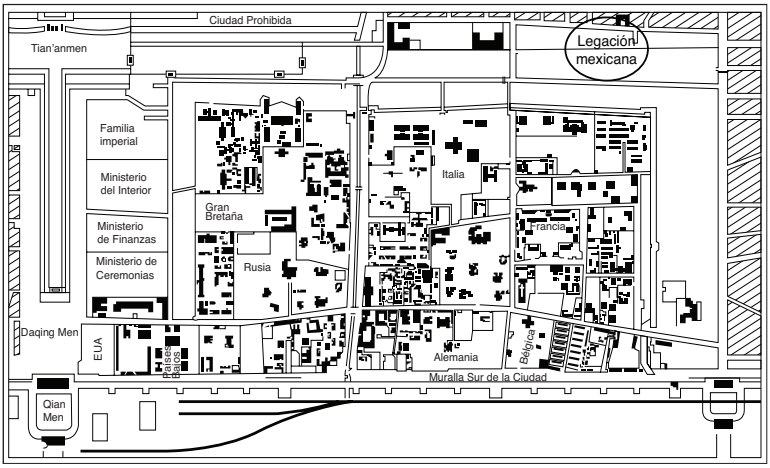
Al carecer de intereses de dimensiones comparables a los de las potencias, los diplomáticos mexicanos en China no eran muy activos; sin embargo, de vez en vez aparecían nubarrones que los ponían en movimiento y provocaban diferencias en la pequeña legación mexicana, así como entre ésta y su gobierno, pero sobre todo entre ella y el cuerpo diplomático y con el gobierno imperial. Algunas de las diputas estaban relacionadas con la interpretación de los tratados, donde se discutían regularmente los alcances espaciales del dominio de los extranjeros, quienes llegaron a plantear la redefinición del alcance geográfico, político y militar del barrio diplomático capitalino, tema en el que el gobierno mexicano se situaba, física y políticamente, en la periferia, como se puede ver por la ubicación de la legación, la cual se encontraba donde nada pasaba (véase plano 1).

La situación se complicaba por momentos. Ante problemas suscitados entre el gobierno chino y los gobiernos extranjeros en materia de límites, el intercambio de información y el flujo de instrucciones desde y hacia la ciudad de México era lento. Además, el gobierno mexicano no atinaba a fijar una directriz clara, y en Beijing el personal de la legación no sabía qué derrotero seguir. Para algunos diplomáticos mexicanos era claro que los poderes extranjeros buscaban aprovecharse del gobierno local, pues su actitud unilateral los delataba; sin embargo, consideraban que México no debía inmiscuirse por razones pragmáticas; además, estimaban inadecuado convertirse "en voceros oficiosos de los intereses chinos".

Ante las turbulencias políticas, la representación mexicana buscó de hecho pasar inadvertida. En última instancia, como lo manifestó Pablo Herrera de Huerta, quien fuera encargado de Negocios ante el gobierno imperial, en los distintos asuntos era necesario esperar las instrucciones desde México; mientras tanto, escribía en francés: "*Ne croit pas pouvoir se preononcer sur cette question* [*sic*] [no creo poder pronunciarme sobre este asunto]". Desde México, China estaba en lontananza. Los lazos, pese a la intensidad de la época, eran laxos.

[11] Informe sobre reformas en China, Beijing, 30 de septiembre de 1906, AHGE-SRE, exp. 15-16-18.

Plano 1. En los confines de la diplomacia:
La legación mexicana en Beijing (1912)



Fuente: <www.lib.utexas.edu/maps/historical/peking_legation_quarter.jpg>.

El reconocimiento de Castañuela[12] y la diplomacia posrevolucionaria

En cuanto a la relación bilateral, el fin de los regímenes porfirista y Qing, entre 1908 y 1912, no trajo cambios sustanciales en el corto plazo. El elemento institucional básico, es decir, el Tratado de 1899, siguió siendo el mismo. La ausencia de transformaciones, por tanto, puede explicarse en función de tres razones:

1. Al responder a estímulos externos y desarrollarse en contextos históricos más amplios que las actividades políticas internas o que las relaciones bilaterales, la actividad diplomática tendió a ser más lenta y conservadora, debido a que se enfrentaba a un *statu quo* no transformable fácilmente.
2. El contexto histórico, determinado por los tratados desiguales y en el que se ubicaba la relación sino-mexicana, seguía intacto.
3. Las revoluciones no condujeron a gobiernos centrales fuertes ni a la formación de instituciones capaces de lidiar en forma adecuada con las nue-

[12] En comunicaciones cifradas del gobierno mexicano, a China se le asignaron varios nombres, uno de ellos fue el del subtítulo.

vas circunstancias. En México el proceso fue más rápido y exitoso; en China, por el contrario, resultó extremadamente lento y fallido.

En la segunda década del siglo XX, tres temas dominaron la agenda bilateral con China: el reconocimiento mutuo de gobiernos emanados de cataclismos sociales, las reclamaciones por daños derivados de la guerra civil y el crecimiento de los flujos migratorios de origen chino con destino a México. En los siguientes párrafos analizaremos el primer tema, y reservaremos el segundo y el tercero para su discusión en el siguiente capítulo.

Sobre el tema del reconocimiento, debe señalarse que, tras el cambio de regímenes, ninguno de los dos países pudo estructurar de inmediato una nueva política exterior. Ambos gobiernos estaban imposibilitados —y seguramente tampoco lo deseaban— para llevar a cabo grandes acciones en el *statu quo* internacional. Pendían sobre ellos dificultades inminentes, como su afirmación en el poder. En términos estrictamente diplomáticos, la continuidad fue el rasgo distintivo de la relación bilateral; sin embargo, ésta no significó inmovilidad.

En febrero de 1912, la naciente República de China hizo dos no movimientos en relación con México: primero optó por dejar en su puesto al ex ministro imperial asignado para que siguiera "tratando los asuntos que tiene encomendados en el carácter de representante diplomático tradicional"; después la nueva Oficina de Asuntos Exteriores china informó, desde Nanjing, sobre la abdicación del joven emperador Pu Yi (1906-1967), y solicitó al gobierno mexicano que pospusiera el pago de indemnizaciones que México debía a China como resultado de los daños sufridos por los chinos en Torreón, hasta que el gobierno chino notificase lo contrario.[13] Esto no impidió el canje de los instrumentos de ratificación del Protocolo sobre Indemnización a Súbditos Chinos, en marzo de 1913.

Abrumado por la inestabilidad interna, México adoptó una estrategia similar y tampoco ordenó rotaciones de personal; tras la caída del Imperio y la ascensión de Sun Yat-sen, la legación mexicana continuó a cargo de Pablo Herrera de Huerta. Pronto surgió otro tema de poco impacto práctico inmediato, pero trascendental para el gobierno mexicano en la perspectiva político-diplomática: el reconocimiento del gobierno de Yuan Shikai, que inició en

[13] Comunicaciones de Pablo Herrera de Huerta a Relaciones Exteriores, Beijing, 14 y 20 de febrero de 1912, AHGE-SRE, exp. 17-4-05 y 11-14-47.

1912 y duraría hasta 1916.[14] Como se recordará, tras el fin del Imperio Chino y un breve *interregno* presidencial de Sun Yat-sen, el poder fue tomado por Yuan. Como Victoriano Huerta en México, Yuan Shikai intentó montarse en las estructuras del antiguo régimen para afianzar su poder personal. Para ello decretó la disolución del *Kuomintang*, suspendió los trabajos del Parlamento e incluso intentó fundar una nueva dinastía.

México pudo sortear con éxito el reconocimiento de "Castañuela", pero esa estrategia requirió un trabajo diplomático fino, tanto en Estados Unidos como en México y en China. El proceso de reconocimiento al gobierno de Yuan permite apreciar el funcionamiento de la diplomacia mexicana de la época, pero sobre todo la continuidad de la misma. A mediados de 1912, Pedro Lascuráin, diplomático del *ancien régime*, encargado del Despacho de Relaciones Exteriores, y posteriormente presidente de México durante 45 minutos, inició el tratamiento del problema con un bajo perfil, por lo cual solamente se dio por enterado de la comunicación china pidiendo el reconocimiento. La verdadera labor diplomática se tejió alrededor de Estados Unidos. La diplomacia mexicana no estaba dispuesta a dar ningún paso hasta saber qué harían las potencias —sobre todo la del norte— en relación con el gobierno de Yuan. Lascuráin se dirigió, de manera informal, a Montgomery Schuyler, primer secretario de la embajada estadounidense en México. Schuyler comentó algunas generalidades oralmente, pero no se atrevió a decir nada en firme hasta consultar con Washington. El abordaje del reconocimiento de Yuan tenía, retomando lo escrito por el funcionario estadounidense, dos niveles.

El primero sería el teórico-práctico, consistente en llevar adelante los asuntos pendientes "en la manera usual, y ello bajo el entendimiento de que las relaciones serían informales y *de facto*", teniendo claro que mantener ese tipo de relaciones "no implica en sí mismo reconocimiento formal […] y la continuación del reconocimiento del Estado no constituye el reconocimiento del nuevo gobierno; hasta en tanto no haya presentación formal de credenciales las comunicaciones tienen un carácter no oficial".[15] El segundo, esencialmente práctico, fue el más importante y angustioso para el gobierno mexicano. Se trataba de saber el momento exacto, día y hora, en que las potencias

[14] Aún en el periodo de los viejos regímenes, tras el ascenso del niño Pu Yi o emperador Xuantong al trono, 1908-1909, el Imperio pedía a México "mantener los más estrechos lazos amistosos", lo que no implicaba la discusión del problema del reconocimiento. Sobre el ascenso al trono del nuevo emperador, Beijing, 13 de diciembre de 1908, AHGE-SRE, exp. 11-7-135.

[15] Correspondencia personal e informal Schuyler con Lascuráin, México, 22 de junio de 1912, AHGE-SRE, exp. 16-8-38.

reconocerían o no al nuevo gobierno. No era tan sencillo, pues el reconocimiento dependía de intereses específicos, sobre todo el de aprovechar el cambio político en China para lograr reacomodos. En última instancia, lo relevante era la institucionalidad política, y en esto, desde los confines de la diplomacia, la voz mexicana tampoco era trascendente: el reconocimiento de las potencias estaba condicionado a la reinstalación del parlamento chino y a la elección de sus órganos internos.[16]

La razón por la cual el gobierno mexicano debía ser cuidadoso reposaba en la necesidad de alinearse a las potencias que llevaban la voz cantante en cuanto a la permanencia o transformación del *statu quo*; si bien el gobierno de México buscaba ocupar un lugar en el sistema internacional dominante, no debía apresurarse en el reconocimiento de un nuevo gobierno. La espera valió la pena. Además de extender el reconocimiento de acuerdo con los tiempos estadounidenses, el gobierno chino se mostró satisfecho de que México se hubiese mantenido a la espera de la toma de posición de Washington, máxime cuando el gobierno mexicano no reclamaba territorio alguno en China. Cuando Herrera de Huerta informó haber reconocido a la República de China, tras la instalación del Congreso en ese país, un telegrama del canciller y ex presidente interino Francisco León de la Barra comentaba a la legación en China, con un dejo de incertidumbre: "Supongo que reconocimiento República China fue hecho de acuerdo Gobierno Estados Unidos".[17]

Más allá del reconocimiento de "Castañuela", la percepción de la diplomacia mexicana *in situ* era pesimista respecto del futuro. En mayo de 1913, Herrera de Huerta señalaba: "Si se echa una ojeada al país […] se comprende la imposibilidad material para China de pensar por ahora en un gobierno estable definitivo". Además, había coincidencia con la visión dominante en la época —la cual probaría ser errónea— de que Yuan Shikai era, "entre indígenas y extranjeros, él solo capaz de desempeñar en China el gran papel que el general Díaz hizo entre nosotros en épocas anteriores". Pese a su nostalgia, el diplomático no estaba equivocado al considerar que en China "la revolución no ha terminado, sino que se ha interrumpido".[18] En efecto, aunque con formas y actores diferentes, el cataclismo social en China continuaría por lo menos hasta 1949.

---

[16] Telegrama de la legación a Relaciones Exteriores, Beijing, 4 de abril de 1913, AHGE-SRE, exp. 16-8-38.

[17] Telegrama de De la Barra a la legación, México, 3 de mayo de 1913, AHGE-SRE, exp. 16-8-38.

[18] Comunicación de Herrera de Huerta al secretario de Relaciones Exteriores, Beijing, 1913, AHGE-SRE, exp. 39-8-56.

Del lado chino, el tema del reconocimiento de su contraparte se presentó siete años más tarde, cuando sin mayores problemas China reconoció al presidente interino Adolfo de la Huerta.[19] Muy poco tiempo después del asesinato de Venustiano Carranza y la toma de posesión de De la Huerta como titular del Poder Ejecutivo, llegó un informe a México, impreciso desde el punto de vista histórico, de que "una persona de gran influencia" había asegurado que China reconocería al gobierno mexicano "como reciprocidad hacia México, que a su vez, reconoció al de Yuan Shikai, muchos meses antes que la grandes potencias".[20] Así ocurrió en efecto. Posteriormente, ante un nuevo cambio de gobierno en China, en 1922, México tampoco abordó el tema del reconocimiento. Si bien en Relaciones Exteriores existió la preocupación de la capacidad del gobierno chino para manejar al país en ciertos momentos clave de la turbulenta China republicana, lo relativo al reconocimiento dejó de formar parte sustancial de la agenda bilateral.

En la conducta mexicana respecto del reconocimiento de gobiernos, al menos en relación con China, influyó el cambio de patrones diplomáticos internacionales. De acuerdo con un telegrama de la legación mexicana en China, fechado en junio de 1922, se informó a México que las representaciones diplomáticas en ese país tenían instrucciones precisas de continuar trabajando de manera normal, sin tocar la "cuestión del reconocimiento".[21] Aparte de la migración y de las indemnizaciones a los ciudadanos chinos afectados por la guerra civil en México, así como del tema del reconocimiento en momentos de gran turbulencia política y social en ambos países, la agenda bilateral de la relación sino-mexicana era extremadamente limitada y previsible. De vez en cuando aparecía en el horizonte alguna novedad que se resolvía de manera sencilla y expedita.

Hacia un nuevo *statu quo* sino-mexicano: la frustrada denuncia del Tratado de 1899

En 1919, a pesar de la aparente concordia sino-mexicana, la SRE llegó a la conclusión de que era el momento de denunciar el Tratado de Amistad, Co-

[19] Fong Tsiang-Kwang a Juan Sánchez Azcona, México, 1 de junio de 1920, AHGE-SRE, exp. 11-5-11 (1a parte).

[20] Correspondencia entre John R. Silliman y Jesús Acuña, Beijing, 1 de junio de 1920, AHGE-SRE, L-E-1441 (1).

[21] Telegrama de De Huerta a la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre reconocimiento a China, Beijing, 22 de junio de 1922, AHGE-SRE, exp. II-5-11 (1a parte).

mercio y Navegación que, desde 1899, ordenaba institucionalmente la relación bilateral. El gobierno mexicano supuso que éste sería un trámite muy sencillo que permitiría, en los hechos, congelar la relación con los chinos, pero sobre todo impedir la llegada de más inmigrantes.

Las razones de esa decisión son múltiples, pero sobresalen las siguientes: las disputas de los grupos políticos mexicanos por el poder; el sentimiento de que la relación bilateral traía nulos beneficios, y los cambios en el mundo, que no permitían la existencia de los tratados del siglo anterior. Más allá de esas consideraciones, dentro de diversas instancias gubernamentales el problema era la presencia de súbditos chinos, a pesar de que su número no había aumentado considerablemente, como sí había ocurrido durante la primera década del siglo. Las dificultades respecto de la población china avecindada en México llevaron a los gobiernos formados después de la promulgación de la Constitución de 1917 a tratar de cortar por lo sano el problema; pero eso significaba, cuando menos, replantear la relación con China. De forma unilateral, el gobierno de México decidió cambiar el *statu quo* consagrado por el Tratado de 1899. Se trataba de la primera iniciativa gubernamental posrevolucionaria planeada y con objetivos precisos, aunque su realización práctica enfrentaría numerosos contratiempos.

El diseño inicial para la denuncia del Tratado corrió a cargo de un asesor jurídico gubernamental, quien propuso recurrir al artículo XIX de ese instrumento político para finiquitarlo. Al mismo tiempo estipulaba que, para modificarlo, la parte interesada debía avisar seis meses antes de su terminación. Por el contrario, si ninguna de las partes solicitaba reformarlo, el Tratado seguiría vigente hasta la denuncia por uno de los firmantes. Según el asesor, México debía informar sus intenciones al gobierno chino "cuidando de expresar que en el curso de ese año el gobierno está dispuesto a discutir las reformas por introducirse" en el documento. En la perspectiva del asesor, todo estaba orientado a "restringir" la entrada de chinos al país, "siguiendo en esto una política defensiva contra los caracteres especiales de aquella inmigración".[22]

La SRE ejerció el liderazgo negociador, pero recurrió a diferentes instancias gubernamentales —principalmente a la Segob— para que un tratado nuevo, o las reformas al antiguo, contuvieran dos cláusulas que contemplaran la "manera de restringir la inmigración" e impedir que los migrantes que ya estaban en diferentes regiones del territorio mexicano "se distribuyesen en toda su extensión". La retroalimentación informativa, lo mismo histórica que política, pro-

[22] Análisis de un asesor sobre el Tratado de 1899, México, 1919, AHGE-SRE, exp. III-183-4.

vino de la Segob. Ésta mantuvo un contacto constante e intenso con la Cancillería, proporcionándole la información necesaria para negociar con los chinos. Las argumentaciones esgrimidas se basaban en criterios de diferente tipo:

a] Históricos: lo hecho por Estados Unidos para pasar de la libre inmigración a la contención de la misma.
b] Eugenésicos: la necesidad de "no disminuir sino aumentar la potencialidad física, intelectual y moral de la raza que en su mayoría ocupa el territorio mexicano"; la necesidad de librar a esta raza de "enfermedades exóticas", y la necesidad de proteger a los nacionales "en su desenvolvimiento y progreso".[23]

Con una argumentación cada vez más sofisticada y clara, el gobierno mexicano parecía estar convencido de que sería posible lograr un nuevo *modus vivendi* que encuadrara la relación. En el alegato de Alberto J. Pani (secretario de Relaciones Exteriores, 1921-1923), elaborado por Genaro Fernández MacGregor —importante especialista en derecho internacional y asesor de la dependencia—, para responder a los chinos sobresalían dos argumentos. En primer lugar, señalaba que los Estados tienen derechos a los que no pueden renunciar ni siquiera en un tratado, y uno de ellos es su protección.

El movimiento contra los chinos en los estados del noroeste del país se había agudizado. El gobierno de Álvaro Obregón, quien había tomado posesión como presidente el 1 de diciembre de 1920, lo presentaba como un serio problema laboral. Por ello, el 13 de abril de 1921, el gobierno de México procedió a denunciar el Tratado de 1899, esgrimiendo como motivo la revisión de todos los tratados existentes, las delicadas condiciones económicas, la guerra europea y la persistencia de movimientos revolucionarios. Pero lo más importante era el problema del trabajo, que exigía "suprimir" la inmigración, sobre todo la china, que había sido una competencia "onerosa" para los mexicanos. Negándose a aceptar la denuncia del Tratado, los chinos se mostraron preocupados por la decisión mexicana y argumentaron que la misma significaba la aparición de dificultades, así como un gasto de "tiempo indefinido".[24] La peti-

[23] Memorándum de Manuel Aguirre Berlanga, Segob, a Hilario Medina, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 21 de febrero de1920, AHGE-SRE, exp. III-183-4.

[24] Comunicación oficial de W.W. Yen a Pablo Herrera, Beijing, 9 de junio de 1921, exp. III-183-4.

ción china más sistemática consistió en mantener vigente el tratado existente mientras no hubiera uno nuevo, para no afectar a los ciudadanos de ambos países (aunque los únicos afectados serían los chinos residentes en México).

Al apreciar la "franqueza mexicana" en cuanto a restringir la inmigración, la representación china se opuso a que su contraparte interpretara el artículo XII del Tratado de 1899 como un mecanismo de control de los flujos migratorios, y demandó igualdad en el trato en materia de migración. De forma más concreta, los representantes chinos se quejaron de las arbitrariedades para impedir la entrada de chinos a suelo mexicano; asimismo, propusieron cambiar notas para reglamentar la migración y prolongar el Tratado.[25] No obstante, la flexibilidad mexicana no era tan grande como para escuchar a su representante ante el gobierno de China, Pablo Herrera de Huerta, quien urgía a su gobierno a aceptar las propuestas chinas, sobre todo en materia de jurisdicción consular. Es decir, en un momento en que el gobierno chino trataba de alcanzar la igualdad y acabar con la extraterritorialidad, ofrecía a los mexicanos disfrutar de ella, al menos según el diplomático mencionado.[26]

Nada pudo detener a las instancias gubernamentales mexicanas, decididas a cambiar el orden de cosas. Aun cuando el proceso de denuncia no siempre es nítido, el 26 de septiembre de 1921, tras un intercambio de notas diplomáticas, se logró la firma del Convenio para la Modificación del Tratado del 14 de diciembre de 1899. No todo fue perfecto: el trabajo diplomático había mostrado ciertas debilidades estructurales derivadas del desdén hacia China. Pero es posible afirmar que hubo una victoria diplomática mexicana, lograda en menos de un año. En términos generales, el eje Gobernación-Relaciones Exteriores-Presidencia actuó no sólo de manera unitaria, rápida y ordenada, sino sobre todo con ideas y propuestas bien estructuradas. Además, el lado mexicano también mostró constantemente su disposición para negociar, haciéndolo cuando los chinos lo solicitaron.

Complacido por los resultados de la negociación, el presidente Álvaro Obregón señaló en su Informe de Gobierno de 1921:

---

[25] T.K. Ouang a Alberto J. Pani, México, 12 de julio de 1921, AHGE-SRE, exp. III-183-4.

[26] Alrededor de la acre negociación se presentó una situación un tanto delicada. Salvador Martínez de Alva, parte de la representación mexicana en Japón, viajó a China "como particular". Pese a tenerlo prohibido, se entrevistó con altos funcionarios para hablar del problema migratorio. A decir de un colega, llevaba un plan para hacerse acreedor a una condecoración. Posiblemente, acercándose a funcionarios chinos, también trataba de llegar a ser representante mexicano en China. Al respecto, existen varios documentos producidos tanto en Asia como en México alrededor de mayo de 1921 en el AHGE-SRE, exp. III-183-4, los cuales muestran ambas versiones.

> En noviembre próximo pasado, fue denunciado el Tratado de Amistad y Comercio chino-mexicano. La legación de China, por instrucciones de su gobierno, solicitó que por simple cambio de notas se introdujeran las reformas que el Gobierno Mexicano proponía, continuando en vigor el Tratado, con dichas reformas hasta la celebración del definitivo […] El Gobierno de México creyó que era de justicia acceder a los deseos del de la República de China.[27]

¿Dónde quedó la diplomacia? Enredos y equivocaciones en China

La negociación descrita parece formalmente impecable, tanto por los tiempos como por la calidad de los argumentos mexicanos.[28] El resultado que consignaba Obregón, el intercambio de notas expresado en un Convenio, también lo parecía. Pese a ello, las debilidades institucionales de los dos países (sobre todo de China) y la ausencia de intereses materiales mexicanos impidieron un nuevo *statu quo* funcional, eficiente y fuerte; por el contrario, la relación bilateral marchó por otras vías, entre ellas la permanencia de la xenofobia y el distanciamiento entre China y México.

Tras dejar claro y firmado que se "prohibía" el ingreso de "extranjeros", los mexicanos dieron por sentado que los problemas quedarían atrás. El desarrollo de los acontecimientos no fue sencillo; para empezar, ninguno de los gobiernos fue capaz de proponer un tratado que supliera al del siglo XIX. Los problemas asociados a la inmigración persistieron. Por ejemplo, en mayo de 1923, un funcionario de Gobernación, contemplando la cooperación con los diplomáticos chinos, constataba que el *modus vivendi* no estaba funcionando y sugería medidas para contener a los inmigrantes.[29] El verdadero problema bilateral apareció después. Luego de una serie de confusiones y de un par de tentativas para posponer la denuncia del Tratado de 1899, el gobierno mexicano finalmente tomó la decisión firme de finiquitar el tema. Fue un proceso malogrado y muy accidentado, que mostró enormes descuidos diplomáticos y que no desembocó en la solución del asunto en la forma que México esperaba.

---

[27] Álvaro Obregón, "Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1921", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Un siglo de relaciones*…, *op. cit.*, p. 327.

[28] El proceso de negociación a inicios de los años veinte puede seguirse parcialmente a través de diferentes versiones, tanto chinas como mexicanas, así como de las publicadas en el *Diario Oficial*, AHGE-SRE, exp. III-184-1 (3a y 4a partes).

[29] Gilberto Valenzuela al personal de migración en los puertos de entrada, México, 15 de mayo de 1923, AHGE-SRE, exp. III-184-1 (2a parte).

Como ya se señaló, el gobierno mexicano optó, en febrero de 1924, por cerrar su legación en China, ordenando a su personal trasladarse a Japón y guardar una actitud de discreción sobre la verdadera causa de esta maniobra. El diplomático a cargo del cierre, Juan B. Saldaña, se llevó consigo aquello que estaba obligado a trasladar por motivos de confidencialidad, dejando en manos de la representación española libros y documentos. Manteniendo una actitud discreta sobre los motivos del cierre, como se le ordenó desde México, Saldaña se despidió del cuerpo diplomático y de Wellington Koo, ministro chino de Relaciones Exteriores. Koo le preguntó explícitamente a Saldaña si España se haría cargo de los negocios mexicanos, a lo cual el mexicano no pudo responder. Pese a haberlo preguntado a sus superiores en la ciudad de México, la respuesta aparentemente nunca llegó.[30]

Este hecho llevó a México a una interpretación errónea del papel de España en lo relativo a los asuntos mexicanos en China. En octubre de 1925, Aarón Sáenz, a cargo de la SRE, solicitó un favor a Justo Garrido, representante de España en aquella nación asiática. Según parecía, Garrido se había hecho cargo de los documentos mexicanos al cierre de la legación, el encargado de la SRE le solicitaba por escrito —para cumplir cabalmente con las formalidades protocolarias— que entregara al gobierno chino el documento de denuncia del Tratado de 1899. Sáenz adjuntó a la solicitud una nota que informaba al Ministerio de Relaciones Exteriores del gobierno español sobre la tarea que solicitaba a su funcionario en China, y donde explicaba que la denuncia del Tratado de 1899 se hacía "en virtud de que el Gobierno de la República de China no ha tomado hasta ahora ningún acuerdo respecto del contra proyecto de un nuevo Tratado […] que fue entregado por esta Secretaría a la Legación de China en esta capital, en el año de 1921".

Los siguientes meses transcurrieron en aparente calma. Para el gobierno mexicano ya no existía el Tratado con China. Inclusive se deshacía del compromiso, al que no había rehuido abiertamente, de reformar el viejo documento o de firmar uno nuevo. Pero la crisis diplomática estalló a inicios de septiembre de 1926: en una conversación entre Yo-Tsao-Yeu, diplomático chino, y funcionarios mexicanos, salió a relucir que la nota de denuncia nunca fue entregada por el representante de España. A las pocas horas, el diplomático chino confirmó su versión por escrito, enfatizando que no se podía tomar en cuenta algo que no fue recibido.

[30] Sección Administrativa del Departamento Diplomático a Juan B. Saldaña, México, febrero-mayo de 1924, AHGE-SRE, exp. 16-25-132.

A raíz de esta conversación, Sáenz le pidió informes al español Garrido: esperaba saber si la nota había sido entregada y cuándo. La respuesta, que llegó vía Tokio, no pudo ser más desalentadora: simple y sencillamente Garrido aceptó estar a cargo del archivo, pero sin facultades para representar los intereses de México en China; por tanto, no había entregado la nota al gobierno chino. El diplomático español esperaba que el gobierno mexicano se pusiera de acuerdo con sus superiores en Madrid, para autorizarlo a entregar las notas, pero eso tampoco sucedió.

Los chinos trataron de reaccionar con rapidez. El diplomático le recordaba al secretario Sáenz que, de acuerdo con el Convenio de 1921, el Tratado de Amistad seguía vigente "hasta su conclusión formal y definitiva". Para fortalecer su posición ante el descuido mexicano, la legación china adelantó una propuesta de reforma. Sin embargo, Sáenz fue firme: México no podía y no deseaba renunciar a su derecho a denunciar el Tratado, en consonancia con el artículo XIX del mismo. Por ello, esperaba que China aceptase la decisión mexicana como *fait accompli.*

En un bosque diplomático la extradición en China terminó: el gobierno mexicano frente a los grandes cambios

Los gobiernos de Bélgica, China, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Japón, Italia, Países Bajos y Portugal firmaron en Washington, el 6 de febrero de 1922, el Tratado sobre Principios y Política Concernientes a China. En su artículo I, el Tratado enunciaba los elementos esenciales del mismo:

1. Las potencias se comprometían a respetar la soberanía, independencia e integridad territorial de China.
2. Buscarían otorgar a China oportunidades para su desarrollo y para mantener un gobierno efectivo y estable.
3. Usarían su influencia con el propósito de establecer y mantener el principio de igualdad de oportunidades para el comercio y la industria.
4. Evitarían tomar ventajas de la situación reinante con el fin de obtener privilegios especiales que limitasen los derechos de personas de otros países y que afectasen su seguridad.[31]

[31] Paul Hibbert Clyde (comp.), *United States Policy Toward China: Diplomatic Public Documents, 1839-1939*, Durham, Duke University Press, 1940, p. 281.

El gobierno mexicano, limitado por su posición en el mundo y por la sempiterna ausencia de intereses en China, estuvo fuera del proceso de negociación y firma del documento hasta 1926. Basado en su artículo VIII, Estados Unidos informó e invitó a otros interesados, entre ellos México, a signar el documento. La postura mexicana, tomada a petición de Manuel C. Téllez, entonces encargado de Negocios en Estados Unidos, fue elaborada a partir del estudio del consultor jurídico de Relaciones Exteriores Julio García. El diagnóstico de García, del cual se desprendía la sugerencia de firmar, era coherente con la historia de la relación bilateral:

> Aunque en la actualidad México no tenga grandes intereses en China, por la situación respectiva de ambos países, es de creerse que en lo futuro se desarrollará el comercio entre ellos y por lo mismo sería conveniente que nuestro país se encontrara en las mismas condiciones que los que tienen allí mayores intereses.[32]

La decisión favorable a sumarse al tratado multilateral, de la que se informó a Téllez en diciembre de 1926 y fue puesta en práctica en enero del siguiente año, muestra la conducta diplomática mexicana frente a China, establecida desde inicios del siglo XX. Sumarse a las potencias —así fuese de una forma tardía— era una necesidad para permanecer en el sistema internacional, con la esperanza de que su devenir redundara en beneficios comerciales, siempre más fáciles de lograr en el ámbito multilateral. En el plano bilateral, para 1928 no estaba resuelto el problema de la conclusión de los tratados. La firmeza mostrada por Sáenz no había sido suficiente, y se mantenía vigente el instrumento de 1889, aunque matizado por el *modus vivendi* negociado en 1921. A fines de 1928, el tema de los tratados por fin pudo solucionarse, sin generar grandes cambios en el *statu quo* legal. Esta tarea fue terminada por Genaro Estrada, a la sazón subsecretario de Relaciones Exteriores.

Diversos factores contribuyeron a que no se negociara un nuevo tratado con China. En principio, la parte mexicana no tenía mucho interés en el asunto. Pese a todo, los chinos no cejaban en su esfuerzo por discutir borradores de posibles acuerdos, los cuales eran revisados en Relaciones Exteriores,

[32] Informe del consultor Julio García sobre el Tratado sobre Principios y Política que habrán de observarse en los asuntos concernientes a China, Washington, 23 de abril de 1926, AHGE-SRE, exp. III-54-5.

pero sin verdadero ánimo de concretar su firma.[33] Ante el argumento chino de que su gobierno buscaba establecer nuevos tratados que, sobre la base de la igualdad y la reciprocidad, sustituyeran a los anteriores, Estrada le encargó al embajador en Estados Unidos, Téllez, que explicara a los chinos que negociar en ese momento era "unilateralmente favorable a China", y que correspondía al nuevo gobierno mexicano, que sucedería al de Plutarco Elías Calles, resolver el problema.[34]

El proceso de negociación de 1928 fue muy intenso, entre otras razones porque trataron de influir en él actores políticos mexicanos importantes en los niveles nacional y regional; todos ellos, para desgracia de China, en su contra. Así, la representación diplomática china trató de usar la carta estadounidense para doblegar a Relaciones Exteriores. En el contexto de las negociaciones que mantenía con Washington sobre temas económicos estrechamente vinculados a la extraterritorialidad, esperaba que México subiera al mismo tren con el objetivo de que "ambos gobiernos declaren hoy y para siempre su común acuerdo acerca del principio de la autonomía de los aranceles de aduanas de las Altas Partes Contratantes y de la abolición de la extraterritorialidad".[35] A lo largo de casi una década, para el gobierno de México el problema siempre fue el de la contención de los inmigrantes chinos; para los representantes chinos, a veces de forma ambivalente, todo se reducía a eliminar la extraterritorialidad impuesta en cascada a partir de la década de 1840. El dilema de China en su relación con México era cómo conciliar una aspiración histórica estatal (eliminar la extraterritorialidad) con las necesidades de sus trabajadores (emigrar a México).

Para fines del decenio, en julio de 1929, la postura de China era muy precisa. En un comunicado a la Cancillería mexicana, el representante de ese país en Washington, Chinglun Frank W. Lee, solicitaba al gobierno mexicano que "manifieste de una manera pública y abierta, que desea que sus nacionales acaten en todo las leyes de China y que las relaciones entre ambas serán conducidas sobre bases de igualdad y reciprocidad". La respuesta mexicana, largamente reflexionada, fue obra de Genaro Estrada, quien lidió con los representantes chinos para dar término a la etapa histórica marcada por el Tratado de 1899. La postura del gobierno mexicano puede considerarse como un

[33] Propuesta de tratado de Frank W. Lee a Genaro Estrada, México, 30 de noviembre de 1929, AHGE-SRE, exp. III-184-1 (3a parte).

[34] Telegrama de Genaro Estrada al embajador Téllez a Relaciones Exteriores, México, 8 de octubre de 1928, exp. III-184-1 (2a parte).

[35] Carta de Chinglun Frank W. a Relaciones Exteriores, México, 21 de junio de 1929, AHGE-SRE, exp. III-184-1.

antecedente de la Doctrina Estrada, pues toca el elemento central de la no intervención y el rechazo implícito a la extraterritorialidad. Estrada expresó que su gobierno no había alentado el incumplimiento de las leyes chinas, que las relaciones eran sobre la base de igualdad y reciprocidad, lo cual se iba a seguir observando en el futuro.[36]

En noviembre del mismo año, Estrada fue más preciso y explícito en sus señalamientos, al enfatizar la disposición no cumplida de proteger a los chinos en suelo mexicano, y al expresar sintéticamente la nueva doctrina en materia de política exterior: "El Gobierno de México no tiene intención de discutir los derechos de China para darse las leyes que convengan a su pueblo, ni de alegar en el futuro privilegios de extraterritorialidad".[37]

La importancia del intercambio de comunicaciones entre ambos diplomáticos es triple:

1. La política exterior mexicana posrevolucionaria tomaba forma gracias a la intensa actividad diplomática en diversos frentes. Pese a la ausencia de intereses mexicanos en China, las negociaciones con los representantes chinos fueron centrales en la conformación conceptual de la misma.
2. El asunto del multicitado tratado decimonónico finalmente se finiquitó; pero el intercambio de comunicaciones ubicaba las relaciones bilaterales sino-mexicanas en el presente, proyectándolas hacia el futuro.
3. La respuesta de Estrada dejó más que satisfecha a la contraparte china; ésta interpretó los argumentos del representante mexicano como un rechazo tajante y definitivo a la extraterritorialidad, festejándolo y dándolo a conocer a los cuatro vientos.

Ambos gobiernos lograron sus objetivos políticos y doctrinarios; sin embargo, no profundizaron la relación bilateral. Los chinos fueron más persistentes en sus intentos por intensificarla; el interés de los mexicanos era intermitente: la falta de recursos, la persistencia de conflictos armados en el país asiático y, sobre todo, la distancia alejaban al gobierno mexicano de su contraparte china. En la década de 1930, ya con México como miembro de la Sociedad de Naciones, Japón ejerció una política expansionista sobre China. El primer episodio ocurrió en 1931, con la formación de un Estado satélite

[36] Carta respuesta de Estrada a Lee, México, 22 de julio de 1929, AHGE-SRE, exp. III-184-1 (2a parte).

[37] Carta respuesta de Estrada a Lee, México, 23 de noviembre de 1929, AHGE-SRE, exp. III-184-1.

en Manchuria al que Tokio denominó Manchukuo. El segundo, verificado en 1937, fue la intervención militar directa en China. Estos conflictos armados brindaron una gran oportunidad a la diplomacia multilateral mexicana para desplegarse en torno a China, país con el que el expediente bilateral no funcionaba adecuadamente.

La situación de China en las décadas de los treinta y cuarenta del siglo XX no pudo ser más caótica; al conflicto con Japón se sumaban la guerra civil entre comunistas y nacionalistas, así como los conflictos en regiones como el Tíbet y Xinjiang. En ese contexto, la relación sino-mexicana se redujo a su mínima dimensión. Los acontecimientos internacionales la afectaron, sin que realmente México pudiese intervenir de forma significativa frente a ellos. En el balance, el Tratado de 1899 se mantuvo vigente, mientras que los flujos migratorios provenientes de China lograron controlarse. Los años más complicados de la Segunda Guerra Mundial se aproximaban, y el tema del Tratado no habría de resolverse sino hasta 1944.

Capítulo 3
LOS OCHO INMORTALES Y EL RACISMO DE LOS HERMANOS MAYORES DE OCCIDENTE

En el capítulo anterior hemos establecido que, después de un largo periodo de expansión territorial, crecimiento económico y aumento poblacional, en el siglo antepasado China transitó por un vigoroso periodo de descomposición política y socioeconómica, que a fin de cuentas precipitaría el fin del Imperio. La variable demográfica, que en el siglo XVIII actuó a favor de la prosperidad china, se había transformado en una pesada carga. Naturalmente, la coincidencia de una población en aumento con un delicado entorno económico no resultaba provechosa para China. A decir de Lucien Bianco, muchos eran los factores negativos: individualismo, herramientas rudimentarias, desastres naturales, culto a los ancestros.[1] Para mediados 1845, desde lugares como Xiamen, en Fujian, y Shantou, en Guangdong, se habían organizado eficientes redes migratorias que trasladaban trabajadores chinos, por ejemplo, hacia las minas peruanas y las plantaciones azucareras cubanas. En la década de 1860, las migraciones chinas a América experimentaron un nuevo auge, gracias a la demanda de mano de obra para construir el Ferrocarril del Pacífico estadounidense y en las minas de oro de la Alta California.

Hacer la América: la conexión migratoria con Estados Unidos

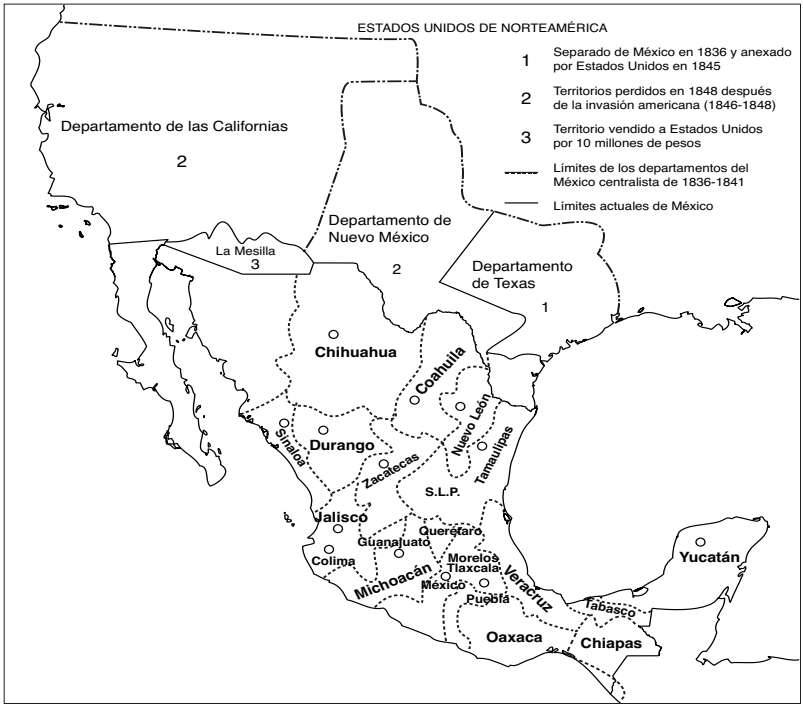
Los primeros inmigrantes chinos se emplearon en la construcción de vías ferroviarias en Chihuahua, Sonora y Tamaulipas. Así pues, el fenómeno migratorio precedió con mucho al establecimiento de relaciones diplomáticas con el gobierno chino. Gracias a esta migración china, el gobierno mexicano pudo al fin poner en práctica, en cierta forma, la propuesta del Dictamen de la Comisión encabezada por Francisco de Azcárate: promover la inmigración de población de origen asiático, para colonizar las amplias extensiones territoriales del norte del país. Sin embargo, entre la elaboración del Dictamen y la migración de 1864, habían transcurrido más de 40 años; durante

[1] Lucien Bianco, *Asia contemporánea. Historia universal siglo XXI*, vol. 33, México, Siglo XXI, 1976, pp. 70 y 71.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

ese lapso, las condiciones del país habían cambiado drásticamente. En primer término, los territorios de la región norte por colonizar se habían reducido bruscamente con los cercenamientos derivados de la guerra con Estados Unidos. En segundo lugar, la colonización de las extensas áreas de Baja California, Sonora, Chihuahua y Coahuila fue realizada por pobladores mexicanos de origen no indígena. En tercer término, esa colonización fue paralela a la de los territorios perdidos en la guerra con Estados Unidos (véase mapa 1).

Mapa 1. Las ilusiones perdidas: la amputación de territorio



Fuente: <www.pps.k12.or.us/district/depts/edmedia/videoteca/curso2/htmla/GRA_478.GIF>.

A la vista de esos tres factores, la frontera mexicano-estadounidense se convirtió, en el último cuarto del siglo XIX, en un área geopolítica marcada por movimientos internacionales de población. En este contexto, la dimensión migratoria de las relaciones entre México y China no se agota en la dimensión bilateral, y exige ubicarla en la perspectiva amplia de la región

de América del Norte, pero también en las del centro y del sur. En este sentido conviene señalar que, hacia finales de la década de 1870, los sindicatos de Estados Unidos comenzaron a protestar frente a lo que juzgaban una excesiva permisividad del gobierno frente a la inmigración china. Los obreros estadounidenses consideraban que la constante migración de culíes permitía a los patrones disponer de una gran reserva de mano de obra, con lo cual el precio del trabajo tendía a deteriorarse. Acicateados por las protestas sindicales y las expresiones de odio racial contra los chinos, gobiernos estatales como el de California instrumentaron, sin demasiado éxito, una serie de medidas restrictivas destinadas a evitar ulteriores inmigraciones chinas.

Para detener este flujo masivo, y pese a la oposición de los consorcios constructores de ferrocarriles, de algunos comerciantes interesados en mantener buenas relaciones con China y de grupos defensores de los derechos de los inmigrantes, en 1882 el gobierno federal estadounidense promulgó el Acta de Exclusión de Chinos (Chinese Exclusion Act), que significó el inicio de una política migratoria restrictiva frente a una nacionalidad determinada. A esta legislación siguieron nuevas actas destinadas a detener la migración china, en 1884 y 1888. En conjunto, las tres actas de los ochenta se conocen como Leyes de Exclusión de Chinos. Estas disposiciones tenían un carácter temporal y estaban orientadas a impedir la migración de culíes, pero permitían excepciones para diplomáticos, estudiantes, comerciantes y profesionistas. De todas maneras, el ingreso de estas categorías migratorias a Estados Unidos estuvo severamente vigilado, haciendo en la práctica imposible la inmigración legal de las tres últimas categorías. En 1904, Estados Unidos dio otra vuelta de tuerca, al suspender de manera indefinida las autorizaciones para el ingreso de chinos al país.[2]

La cantidad de chinos residentes en Estados Unidos se estacionó en alrededor de 105,000 personas, entre 1880 y 1890. Para 1900 había disminuido a 75,000; en 1910, a 71,500, y para 1920 a 61,600.[3] Ante la eficacia de las medidas destinadas a contener —y aun revertir— la inmigración china en el país del norte, es natural que muchos trabajadores asiáticos hayan decidido buscar oportunidades laborales en México. En los años noventa, la presencia

[2] Para un análisis detallado de estas legislaciones, véase Estelle T. Lau, *Paper Families: Identity, Immigration Administration, and Chinese Exclusion,* Durham, Duke University Press, 2006, pp. 15-18.

[3] *Ibid.,* p. 22.

china en México aumentó sustancialmente, gracias en parte a las restricciones migratorias que Estados Unidos lograba instrumentar con éxito. Por ello, y desde antes de la firma del tratado sino-mexicano de 1899, la compleja situación migratoria entre China y América del Norte estaba constituida por tres elementos: *a)* la presión del gobierno estadounidense sobre su contraparte mexicana para que se aliara a él en contra de los migrantes chinos, sellando la frontera norte; *b)* el pequeño pero constante flujo multidireccional de los migrantes chinos, y *c)* las actividades de chinos estadounidenses que buscaban emigrar a México.

En este complejo entramado migratorio, a lo largo de la década de 1890, los estadounidenses buscaron que el gobierno mexicano colaborara en la cruzada contra los chinos, para impedir su tránsito entre ambos países; de hecho, por momentos aquéllos creían o hacían creer que funcionarios como el canciller Ignacio Mariscal no verían con malos ojos las restrictivas iniciativas estadounidenses. El gobierno estadounidense estaba al tanto de la existencia de un impedimento legal plasmado en el artículo 11 de la Constitución mexicana vigente, según el cual: "Todo hombre tiene derecho para entrar y salir de la República, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto ú otro requisito semejante". Sin embargo, los funcionarios gubernamentales estadounidenses consideraban que lo importante era enfrentar un asunto de seguridad pública, y que las políticas de matriculación no estaban en contra del mencionado texto constitucional.[4]

El gobierno mexicano no se apresuró a decidir sobre la propuesta de firmar un tratado bilateral con un claro perfil antichino. La Presidencia mexicana solicitó que Ignacio Luis Vallarta estudiara el problema y propusiera cómo enfrentarlo. En enero de 1891, Vallarta escribió un texto liberal, largo y no exento de pasión, que fue aceptado en Palacio Nacional como eje para lidiar con Washington sobre el problema migratorio. Para Vallarta, "el artículo [11] debe entenderse en el amplio sentido que su letra y espíritu de consumo le dan, sin que el derecho que consagra […] pueda restringirse por autoridad ó ley alguna"; y sostenía que "[N]uestra constitución tanto respeta los derechos del hombre en el chino, como en el judio [*sic*], en el europeo como en el asiático".[5] Vallarta inclusive propuso que el artículo 15 del mismo

[4] Carta de C.A. Dougherty a Mariscal, Washington, México, 20 de diciembre de1890, AHGE-SRE, exp. 7-11-28.

[5] Informe de Ignacio L. Vallarta, México, 20 de enero de 1891, AHGE-SRE, exp. 7-11-28; Ignacio L. Vallarta, *Reflexiones sobre la soberanía nacional,* introducción y compilación de Sergio González Gálvez y César Pérez Saavedra, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1995.

texto constitucional fuera modificado para prohibir tanto la firma de tratados análogos al propuesto por el gobierno de Estados Unidos como la cooperación internacional para contener a los inmigrantes chinos.

No obstante, la postura mexicana siempre fue flexible. Por ejemplo, para dar a Estados Unidos pruebas de "amistad y buena inteligencia", el gobierno mexicano dio luz verde a Matías Romero, enviado extraordinario y ministro plenipotenciario ante Washington, para que buscara una propuesta de trabajo conjunto a fin de impedir el tránsito de chinos a Estados Unidos "con infracción a las leyes". Sin embargo, las instrucciones giradas a Matías Romero eran precisas: ninguna medida de cooperación podía violar los ordenamientos constitucionales mexicanos.[6] En diferentes momentos de esa década, las autoridades estadounidenses trataron de obtener la colaboración de su contraparte mexicana para controlar la inmigración china; pero no lograron incidir en términos reales en la solución del problema.[7] La desazón estadounidense se debía al hecho de que la inmigración no había sido contenida por existir puntos débiles, entre los cuales destacaba México, por ser un lugar donde numerosos chinos se movían con entera libertad.

A inicios de la misma década se produjeron fricciones entre autoridades mexicanas y estadounidenses, por dos motivos: el presunto secuestro de chinos en la frontera de Baja California por parte de autoridades policiales estadounidenses,[8] y la detención-procesamiento judicial de chinos, incluso si tenían nacionalidad mexicana, estadounidense o alguna otra. Durante el lapso descrito, en diferentes lugares de Estados Unidos, como Missouri y California, algunas comunidades chinas consideraron la idea de abandonar ese país, para emigrar al sur. Con entusiasmo, y esperando encontrar mejores condiciones de vida y no ser tratados con brutalidad en México, representantes de asociaciones chinas viajaron a la capital mexicana con una doble finalidad: entrevistarse con el mismo Porfirio Díaz y explorar la posibilidad de impulsar una corriente migratoria importante desde Estados Unidos.[9]

---

[6] Correspondencia entre Matías Romero y la Secretaría de Relaciones, Washington-México, julio de 1890, AHGE-SRE, exp. 15-2-69.

[7] Correspondencia entre Matías Romero e Ignacio Mariscal, prohibición de ingreso de chinos a México, Washington-México, varias fechas de 1897, AHGE-SRE, exp. 15-7-94.

[8] Asuntos varios-Plagio de chinos en Baja California, México, 12 de diciembre de 1892, AHGE-SRE, exp. 15-5-57.

[9] Autoridades federales capturan en Texas a un chino mexicano, Washington, 17 de mayo de 1892, AHGE-SRE, exp. 18-27-31.

Debo, no niego, pago… el derrotero incierto de la indemnización

Si bien el gobierno de Porfirio Díaz mantenía, en general, una actitud favorable a la migración, la esperanza de los chinos de encontrar en México la Arcadia de sus sueños pronto demostraría ser infundada. Las evidencias de incidentes y problemas asociados con los inmigrantes chinos en México son abundantes en los archivos diplomáticos y periódicos de la época, inclusive antes de la década de 1890. Destaca la agitación social que provocó en Mazatlán, Sinaloa, en marzo de 1886, el supuesto arribo de 600 chinos en una nave alemana. Esa preocupación coincidía en el tiempo con el racismo violento que crecía en muchas localidades estadounidenses, y que estaba detrás de las leyes migratorias restrictivas a que nos hemos referido. Por lo demás, aunque una parte de la prensa estadounidense era liberal, otra manifestaba su preocupación por la "mongolización" de México.[10]

Aun cuando la migración china en México no había adquirido las mismas dimensiones que en el país del norte, en el decenio anotado la relación sinomexicana se articulaba cada vez más —con creciente roces— alrededor de ese tema. A pesar de los contactos societales implícitos en todo proceso de migración, la falta de un tratado y de relaciones diplomáticas formales hacía que la relación bilateral careciera de una adecuada institucionalidad. Desde la óptica mexicana, la necesidad de institucionalizar la relación con China se fundamentaba en al menos dos razones: por un lado, la urgencia de brindar una adecuada canalización a los flujos migratorios; por otro, la necesidad de evitar, hasta donde fuera posible, las presiones de Estados Unidos respecto de la migración china. Estas razones explican, en buena medida, la aceleración en el proceso de firma del tratado bilateral en 1899.

Las dos primeras décadas del siglo XX traerían consigo la presencia de una creciente cantidad de inmigrantes chinos. El noroeste mexicano, y en especial el estado de Sonora, fue el principal escenario de esta revitalizada diáspora asiática, que lo mismo incluía a personas llegadas de Guangzhou, Macao o Hong Kong, que trabajadores expulsados de Estados Unidos. También se registrarían reemigraciones dentro del propio territorio mexicano, como aquellas que ocurrieron en 1908 entre las minas cupríferas de Sonora y el valle de Mexicali, que andando el tiempo se convertiría en sede de una de las mayores comunidades chinas residentes en México.

---

[10] Informes de la legación y consulados en Estados Unidos de América, Washington, 1884-1892, AHGE-SRE, exp. 15-2-6-9.

Como en el caso de la migración japonesa posterior a la Colonia Enomoto, decenas de miles de chinos arribaron a México por gestiones de agencias migratorias, entre las que destacan la Chung Hwa y la Mau Li. En principio, los *culíes* chinos se colocaban en actividades intensivas como la construcción, la pizca de algodón, el cultivo de tabaco, la zafra y la minería. Muy pronto, sin embargo, numerosos trabajadores chinos lograron una modesta acumulación de capital, migraron a las ciudades y se embarcaron con éxito en actividades comerciales. Mientras que algunos abrieron cafeterías y cantinas, otros se dedicaron a fabricar zapatos o se establecieron como sastres y lavanderos. En no pocas localidades de Baja California, Sinaloa y Sonora, los comerciantes chinos lograron obtener una posición dominante en el mercado de menudeo, hecho que contribuye a explicar las posteriores agresiones de que fueron objeto.[11]

A partir de 1910, el vendaval revolucionario en México colocó el tema de los chinos en otra dimensión: la de la xenofobia violenta en todos los aspectos, lo mismo físicos que verbales, pero igualmente económicos e institucionales.[12] En diversas partes del país, los grupos xenofóbicos se desbocaron. Entre otras acusaciones, los detractores de la inmigración señalaban que los comerciantes chinos incurrían en prácticas laborales excluyentes, ya que únicamente contrataban a sus coterráneos, en detrimento de los mexicanos. Lo que llegaría a conocerse como "antichinismo" ya había aparecido en toda su crudeza antes de 1910, pero llegó a su clímax en 1911. Apareció como algo desordenado, pero no espontáneo, pues, durante años, diferentes medios crearon y difundieron percepciones negativas de los chinos, las cuales alcanzaron en ciertos casos características de franca histeria.

Para los chinos, las señales de alarma se activaron en muchos sitios. En junio de 1911, por ejemplo, la legación imperial pidió protección para los chinos en Chiapas;[13] pero las autoridades locales desestimaron la posibilidad de que corrieran peligro. No solamente la representación china dio la voz de alarma; también hubo un intercambio de comunicaciones entre Henry

---

[11] Evelyn Hu-DeHart, "México. Inmigrantes a una frontera en desarrollo", en BID, *Cuando Oriente llegó a América: contribuciones de inmigrantes chinos, japoneses y coreanos*, Washington, BID, 2005, pp. 57 y 58.

[12] Hubo, asimismo, actos de violencia que implicaban a chinos como agresores: Le dictan sentencia por homicidio a A. Ching Lou Ang, Tlalpajahua, 29 de abril de 1908, AHGE-SRE, exp. 17-26-156; Juicio contra Ching Chang por lesiones, Monterrey, 29 de abril de 1908, AHGE-SRE, exp. 17-60-34.

[13] Las situaciones desfavorables para los chinos se presentaron en varios sitios. Véase Colonia china en Salina Cruz pide protección, México, 16 de abril de 1911, AHGE-SRE, exp. 16-4-33.

Lane Wilson, embajador estadounidense, y las autoridades mexicanas responsables de la diplomacia en torno al problema de los ataques en Chiapas. Basado en la información proporcionada por su cónsul, el embajador estadounidense pedía protección para sus compatriotas, algunos de ellos de origen chino, lo que produjo confusión respecto de qué pedía y para quién. Wilson aclaró su postura: no solicitaba protección para los chinos no estadounidenses. Además de cuidar los intereses de sus compatriotas, simplemente deseaba, según él, advertir sobre una situación posiblemente ignorada por el gobierno federal. La preocupación, como él mismo aseguraba, estaba fundada en los acontecimientos ocurridos en Torreón, Coahuila, apenas en mayo de ese año.[14] En esa ocasión, fuerzas al mando de Emilio Madero, que intentaba controlar la zona de La Laguna, tanto de Durango como de Coahuila, lanzaron un ataque contra Torreón. Aparentemente, la violencia escapó del control de Madero, y el 15 de mayo más de 300 chinos murieron a manos de los atacantes.

En la misma ciudad de Torreón, en septiembre de 1910 y antes del inicio formal de la Revolución, ya habían surgido manifestaciones de repudio contra los chinos. Estos acontecimientos no eran sucesos aislados; más bien eran parte de una ola de xenofobia de envergadura nacional, por la cual los chinos eran sometidos a todo tipo de vejaciones financiero-administrativas y físicas. El racismo se extendió hasta el sureste del país y el Pacífico, principalmente a Nayarit, Sinaloa y Sonora; en esta última entidad, unos 1,000 chinos habrían sido ultimados sólo entre 1911 y 1916.[15]

Existen dos elementos explicativos de la espiral de violencia antichina: el económico y el ideológico.[16] Si bien es cierto que la xenofobia se expresó con particular crueldad en 1911, ya contaba con antecedentes. Su intensificación se debió en gran parte a las políticas estadounidenses contra los chinos, pero también a prejuicios y percepciones internas. Prácticamente ninguna facción revolucionaria estuvo libre de la xenofobia; aun la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, en el programa que difundió en julio de 1906 desde Missouri, argumentaba que prohibir la llegada de los chinos al país serviría

[14] Carta de Henry Lane Wilson a Victoriano Salado Álvarez, México, 2 de junio de 1911, AHGE-SRE, exp. 16-4-34.

[15] Evelyn Hu-DeHart, "México. Inmigrantes...", en *op. cit.*, p. 58.

[16] Javier Treviño Rangel, "Comunidades imaginadas en México", en *Estudios Sociológicos,* núm. 78, vol. XXVI, 2008, pp. 669-694, versión electrónica disponible en <http://revistas.colmex.mx/revistas/8/art_8_1198_9165.pdf>.

para proteger al trabajador mexicano, pues alegaba que "la inmigración china no produce a México el menor beneficio".[17]

En términos económicos, sectores de la población china, al igual que otros residentes de origen extranjero, contribuyeron a sentar las bases del crecimiento del país en la última parte del Porfiriato. Posiblemente el resentimiento de muchas personas hacia los chinos se debía a que éstos, de manera similar a otros grupos sociales, fueron capaces de prosperar en épocas turbulentas. De hecho, el desorden reinante fue su mejor aliado, al menos desde la perspectiva económica y durante un tiempo considerable.[18] Lo ideológico, elemento sustancial, fue el motor de la xenofobia y sustrato del nacionalismo, en ciernes ya, que dominaría la vida política del siglo XX. En ese sentido, las reacciones contra los extranjeros incluían pero también excedían a los chinos; éstos, en todo caso, fueron objeto, en personas y en propiedades, de las peores manifestaciones racistas vividas en México durante un lapso de casi cuatro décadas.[19]

Grupos de diferentes tendencias revolucionarias atacaban a los chinos por las razones más diversas: por un lado, desahogaban sus frustraciones atacando a un grupo vulnerable; por el otro, los embestían con el fin de obtener recursos económicos para sostener su lucha. A la vuelta del tiempo, las corrientes xenofóbicas no sólo lograron un alto nivel organizativo, sino también convertir sus actitudes antichinas en política estatal de algunas entidades federativas, como Sonora en la década de 1920. Los acontecimientos de Torreón fueron importantes en términos diplomáticos. Ante la imposible opción de ignorar los hechos, dos fueron las preocupaciones del gobierno mexicano: evitar a toda costa la inclusión de un tercer actor externo, bajo la forma de

---

[17] Bajo la guía de Ricardo Flores Magón, el programa precisaba que los extranjeros deberían perder su nacionalidad "primitiva" al adquirir bienes raíces, pero los chinos ni siquiera deberían entrar al país. Véase Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, "Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación", en *Regeneración*, 1 de julio, 1906, pp. 2 y 3 versión electrónica en <http://archivomagon.net/Periodico/Regeneracion/TerceraEpoca/PDF/e3n11.pdf>. Una primera versión del programa apareció en abril de ese año, véase <http://archivomagon.net/Periodico/Regeneracion/TerceraEpoca/PDF/e3n6.pdf>.

[18] Laura Espejel, "Luces y sombras de un proyecto empresarial: la Compañía Papelera de San Rafael y Anexas", en Rosa María Meyer y Delia Salazar (coords.), *Los inmigrantes en el mundo de los negocios*, *siglos XIX y XX*, México, INAH/Plaza y Valdés, 2003, pp. 137-156. En el mismo libro se analiza el caso específico de los chinos en el capítulo de Evelyn Hu-DeHart.

[19] Manuel González Oropeza, *La discriminación en México: el caso de los nacionales chinos,* versión electrónica disponible en <http://info5.juridicas.unam.mx/libros/1/148/5.pdf>; Delia Salazar (coord.), *Xenofobia y xenofilia en la historia de México, siglos XIX y XX,* México, Instituto Nacional de Migración, 2006; Pablo Yankelevich, "Extranjeros indeseables en México (1911-1940). Una aproximación cuantitativa a la aplicación del artículo 33 constitucional", en *Historia Mexicana*, núm. 211 vol. LIII, 2004, pp. 693-743.

arbitraje u otra similar, e impedir que el Estado mexicano fuese responsabilizado de la masacre. En términos de esas dos variables, el resultado fue un éxito para el gobierno de México. No hubo un tercer actor en la disputa, y el Estado mexicano no fue responsabilizado por la extrema violencia.

En diciembre de 1912 se firmó el Protocolo sobre Indemnización a Súbditos Chinos, que fue precedido de un arduo proceso de negociación y por el viaje de una comisión china a Torreón durante el mes de agosto para investigar los sucesos. Amén de considerar que Madero había coadyuvado a evitar una crisis mayor, dicha comisión concluyó que las razones habían sido, además del odio racial, el saqueo y "el deseo de matar". Mediante el Protocolo, confeccionado bilateralmente, el gobierno mexicano se comprometía a pagar 3,100,000 pesos "en moneda mexicana del talón y ley que actualmente rigen". Para la parte mexicana la negociación fue importante, porque aceptó pagar "voluntaria y graciosamente" la indemnización, pero enfatizando que la "Nación" no había sido responsable de los acontecimientos. Asimismo, se cerró cualquier posibilidad para discusiones y/o reclamaciones ulteriores relacionadas con los mismos sucesos, y se subrayó que esa negociación no establecía un precedente para el tratamiento futuro de casos similares.[20] El informe presidencial de Victoriano Huerta, en abril de 1913, daba cuenta de la resolución de este conflicto, haciendo referencia a los daños que los chinos habían sufrido "a causa de los trastornos de la Revolución habida a fines de 1910".[21]

Si bien algunos de los informes presidenciales posteriores no indican si la indemnización fue desembolsada finalmente —lo que en resumidas cuentas no sucedió—, en su Informe de Gobierno de 1919, Venustiano Carranza volvió sobre el tema: su gobierno había establecido una Comisión Consultiva de Reclamaciones así como una Comisión Mixta (integrada por un representante del gobierno mexicano, uno designado por el agente diplomático del país del reclamante y otro electo en común acuerdo), en caso de desacuerdos con los fallos de la Comisión Consultiva. De un total de 86 reclamaciones por un monto de 13,469,190.61 pesos, había dos reclamaciones de ciudadanos chinos por un total de 38,662.38 pesos. Sin ser necesariamente las reclamaciones

[20] El problema de la indemnización rebasa, en duración, al que posteriormente se analiza sobre la denuncia del Tratado de 1899; de hecho, no se concluyó, ya que el gobierno mexicano nunca pagó la indemnización, lo que se discutió literalmente durante décadas. Juan Puig, *Entre el río Perla y el Nazas. La China decimonónica y sus braceros emigrantes, la colonia china de Torreón y la matanza de 1911*, México, Conaculta, 1992, capítulos 5 y 6 (Regiones).

[21] Victoriano Huerta, "Informe de Gobierno, 1 de abril de 1913", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Un siglo de relaciones…*, *op. cit.*, p. 250.

más costosas para el gobierno mexicano, las mismas venían a enrarecer una atmósfera cargada de tensiones derivadas de la presencia creciente de personas de origen chino en algunas regiones del norte del país. En el mismo Informe de Gobierno de 1919, Venustiano Carranza argumentaba que los ataques "no fueron conflictos de raza, sino simplemente de lucha y de trabajo para dar la debida protección a los intereses de nuestros trabajadores y obreros".[22]

Eugenesia y acumulación originaria de capital

Durante y después de los acontecimientos de la Revolución, los inmigrantes chinos quedaron en el centro del debate y de las acciones de diferentes grupos sociales. Los súbditos chinos fueron presa de las fuerzas destructoras del viejo Estado y de las constructoras del nuevo, en los siguientes sentidos: en primer lugar, como fuente de recursos, extraídos siempre de forma violenta, aunque en algunas ocasiones al amparo de cierta legalidad, como en el cobro de impuestos; en segundo término, como chivos expiatorios de las movilizaciones políticas que afianzaron el corporativismo a nivel local, y en tercero, su desplazamiento de los espacios económicos ocupados fortaleció a los grupos regionales allegados a las facciones revolucionarias. Así pues, el movimiento antichino fue uno de los cimientos sobre el que fueron erigidas las organizaciones políticas del nuevo régimen, gubernamentales y no gubernamentales; al mismo tiempo, los recursos económicos de los chinos representaron parte de la acumulación "originaria" de capital para la burguesía posrevolucionaria.

A partir de los años veinte, y por lo menos hasta la primera mitad de la década siguiente, la xenofobia se exacerbó, ya sea alentada desde instancias gubernamentales o por grupos de presión enquistados en el poder. Sin embargo, los planteamientos xenofóbicos fueron diferentes en los diversos planos regionales que en el nacional, sobre todo en la forma. En lo que no cabe duda es que el objetivo central del gobierno federal era contener la inmigración. Durante la segunda década del siglo XX, era imposible repatriar a los chinos que habían ingresado al territorio nacional; por tanto, inicialmente se buscó "fijar" la situación de los que ya estaban en México, en términos de residencia, salidas e ingresos. En definitiva, la xenofobia fue, en sus expresio-

[22] Venustiano Carranza, "Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1919", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *ibid.*, p. 319.

nes extremas, consecuencia de los siguientes elementos de impacto variable sobre la relación bilateral:

1. El reflejo en México de las políticas migratorias estadounidenses.
2. La seguridad nacional, en su momento denominada "necesidad nacional".
3. La distribución espacial (relacionada con lo anterior), que preocupaba al gobierno mexicano desde 1821.
4. La concepción eugenésica de los promotores de la regulación de los flujos migratorios, que descansaba sobre la idea de que era imposible la convivencia, para no hablar de la procreación, entre personas de diferente origen étnico.
5. La percepción de que económicamente sería imposible aceptar inmigrantes, principalmente chinos.
6. Las luchas por el poder y por la reforma-destrucción-conformación de un nuevo aparato estatal.
7. La aparición prematura en México de lo que sería la crisis mundial de 1929, que no sólo redujo las expectativas económicas de la población mexicana, sino también su tolerancia frente a migraciones como la china.

Para lidiar con el problema migratorio, la Segob tomó como punto de partida las políticas estadounidenses que dieron fin a la libre inmigración china, inicialmente permitida por el tratado sino-estadounidense de 1868. Sobre la base de la experiencia de ese país, a inicios de 1920 el secretario de Gobernación carrancista, Manuel Aguirre Berlanga, expuso por escrito a su contraparte de Relaciones Exteriores, Hilario Medina, los contornos de una posible política migratoria hacia China. Además de ser ilustrativo del pensamiento de la elite mexicana, lo interesante del texto de Aguirre Berlanga es la precisión con que señala los argumentos por utilizar:

> [...] necesidad de no disminuir la potencialidad física, intelectual y moral de la raza que en su mayoría ocupa el territorio mexicano; necesidad de librar a esta raza de enfermedades exóticas importadas precisamente de territorio chino; necesidad de tener en cada emigrante un elemento asimilable […]; necesidad de proteger a nuestros nacionales, comerciantes y trabajadores, en su desenvolvimiento y progreso.[23]

[23] Memorándum del secretario de Gobernación al subsecretario encargado de Despacho de Relaciones Exteriores, México, 21 de febrero de 1920, AHGE-SRE, exp. III-183-4.

De lo anterior se desprendieron propuestas concretas tendientes a excluir a los chinos y a reglamentar lo mismo la llegada de nuevos inmigrantes que la condición de los que ya estaban en México. En suma, se deseaba abolir la flexibilidad de la inmigración como estaba planteada en el Tratado de 1899. Ya a fines del gobierno de Adolfo de la Huerta, y prácticamente al inicio del de Álvaro Obregón, la Segob manifestaba sus preocupaciones sobre la inmigración china en Baja California, donde se había acentuado y en la que existía un censo de población poco confiable. De acuerdo con esta percepción, los habitantes de esa región sufrirían "prejuicios de consideración, dadas las costumbres y tendencias de los extranjeros orientales", por lo cual era preciso dar por terminado el Tratado vigente.[24]

Además del trabajo intersecretarial para lidiar con la inmigración china, en esta coyuntura sobresalen dos elementos: la consistencia que va tomando la política exterior gubernamental y la continuidad de la misma, aspecto particularmente destacable en vista de la lucha encarnizada que ocurría en las altas esferas político-militares. Sin embargo, en el tema que nos ocupa descuellan la preocupación permanente del gobierno por la inmigración china y la constante comunicación entre los funcionarios y sus propuestas. Si la política respecto de los inmigrantes chinos era vacilante al inicio, fue porque el gobierno intentó mantenerla en un perfil bajo para no dañar su imagen en el exterior. A Aarón Sáenz, quien fungió como subsecretario de Relaciones Exteriores bajo dos presidentes (De la Huerta y Obregón), y secretario de la misma con Plutarco Elías Calles, le tocó en suerte atender la parte más complicada del proceso: instruir al cuerpo diplomático en el este de Asia para desmentir cualquier rumor sobre la prohibición mexicana de la inmigración de "orientales".[25]

Varias fueron las inquietudes gubernamentales. Por supuesto, su relación con el gobierno chino era una de ellas, pero no menos importante era la reacción de las empresas navieras que obtenían parte de sus ingresos con el "tráfico" de chinos. Las presiones sobre el gobierno mexicano se diversificaron, tornando urgente la solución del problema. La disyuntiva era aceptar un número reducido de migrantes o prohibir totalmente la migración china. La segunda fue la opción dominante. En última instancia, el argumento utilizado por el gobierno mexicano fue que, debido a los abusos recibidos por los chi-

[24] Memorándum de Segob a RR.EE. donde le comunica la decisión presidencial de denunciar el Tratado, México, 8 de octubre de 1920, AHGE-SRE, exp. III-183-4.

[25] Memorándum del subsecretario Aarón Sáenz a los cónsules en Asia, 12 de diciembre de 1921, AHGE-SRE, exp. III-183-4.

nos, prohibiría la entrada de éstos al país con el objetivo final de protegerlos. Asimismo, el gobierno mexicano recurrió a la legislación de 1908 y a la reglamentación de 1909, para evitar la entrada de quienes no pudiesen ver por su propia persona o pudieran dañar a México, no sin recordar a las compañías navieras su responsabilidad en la entrada ilegal de inmigrantes chinos.

Tras el frustrado esfuerzo mexicano para denunciar el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación de 1899, los gobiernos de China y México optaron por una solución intermedia. Aunque el Tratado se mantenía sin alteraciones formales, el tema migratorio del 6 de septiembre de 1921 sería sujeto a las directrices establecidas en el Convenio para la Modificación Provisional del Tratado del 14 de diciembre de 1899. La firma de este instrumento jurídico logró establecer un *modus vivendi* —así fuese inestable— respecto de la inmigración de trabajadores chinos. Los elementos sobresalientes del Protocolo fueron los siguientes:

1. El Tratado de 1899 se prorrogaba hasta que las partes realizaran "una reforma definitiva y formal", la cual se efectuaría "lo más pronto posible"; la reforma estaría "basada en el sentido y espíritu" del protocolo o nota.
2. Se estipulaba que mientras México prohibiera la inmigración de extranjeros, las partes prohibirían "a los ciudadanos de las clases trabajadoras" penetrar en el territorio de la contraparte.
3. La futura migración de trabajadores chinos y sus condiciones estarían sujetas a la aprobación de ambos gobiernos.
4. Se definía como trabajadores a quienes no tenían capital y vivían de la "energía de sus brazos".
5. Los colonos agrícolas chinos quedaban fuera de la categoría de trabajadores inmigrantes.
6. Finalmente, México se comprometía a dos acciones indispensables para la futura negociación: renunciar a la jurisdicción consular y permitir que el Tratado fuera simplemente puesto al día (por ejemplo, en cuestiones técnicas de navegación), y no cambiado sustancialmente.

México para los mexicanos. La renegociación del Tratado y el auge del antichinismo

El convenio, elaborado sobre la base de las notas de intercambio, sólo dejó parcialmente satisfecho al gobierno mexicano. En el fondo, la clase dirigente

parecía estar convencida de que la única manera de controlar el fenómeno migratorio chino se relacionaba con la denuncia del Tratado de 1899. A ello contribuía el hecho de que el sistema político mexicano se alimentaba de la legitimidad que sus periferias políticas le aportaban; no obstante que el proyecto político posrevolucionario era eminentemente centrípeto, las presiones antichinas lograban abrirse paso desde las regiones hasta la federación. Siguiendo el ejemplo de Sonora, algunas legislaturas estatales, como las de Guanajuato, Sinaloa y Durango, discutieron y aprobaron documentos que apoyaban al gobierno federal y le solicitaban la cancelación del Tratado vigente.[26] La opinión de las legislaturas estatales no era obviada, especialmente donde las comunidades chinas eran más grandes.

De acuerdo con un texto de la SRE, era necesario descartar la posibilidad de aumentar el número de inmigrantes chinos, debido a la "bastante conocida" oposición local. En ese momento, febrero de 1928, en la Cancillería se pensaba que la firma de un nuevo tratado era inviable, aunque la había intentado durante varios años, debido a "las cordiales relaciones" existentes entre ambos países. La inmigración, pues, debía ser enfrentada mediante altos cobros a los inmigrantes e impidiendo la falsificación de documentos. Por otra parte, para minar las intenciones del gobierno chino, diversas agrupaciones de las comunidades chinas se dirigieron por escrito a Genaro Estrada para pedirle que difiriese las negociaciones para un nuevo tratado. Estos grupos argüían que el gobierno chino "tiene una representación nominal" en la capital, por lo cual sería mejor esperar "que muy pronto surja un nuevo gobierno nacionalista poderoso y fuerte, representativo de las aspiraciones nacionales" con el que se pudiera negociar.[27] Los mensajes chinos llegaron a Relaciones Exteriores desde diferentes puntos de la República, lo mismo de Sonora que de Toluca o Baja California; estaban firmados de manera individual o por dirigentes de la Unión Fraternal China o del Partido Nacionalista, prácticamente con el mismo texto. Este hecho demuestra una organización relativamente fuerte de los chinos en diferentes lugares de México, la cual se reflejaba en la homogeneidad de los planteamientos políticos relacionados

[26] Carta del Congreso Estatal de Guanajuato al secretario de RR.EE., Guanajuato, 16 de octubre de 1928, III-184-1 (2a parte).

[27] El tema de las actividades políticas de los chinos en México es uno de los filones más ricos. Un trabajo donde se aborda lo relativo a grupos políticos chinos ligados al racismo es el texto citado arriba de Oropeza.

con el gobierno de su país anfitrión, y que por lo general iban en contra del gobierno de su suelo de origen.[28]

A despecho de las presiones tanto de los gobiernos locales como de las agrupaciones de chinos residentes en México, el tiempo pasaba y el problema migratorio seguía sin solución. Como fuera, las iniciativas gubernamentales al respecto eran afinadas en Gobernación y en Relaciones Exteriores. Uno de los documentos más completos fue elaborado por el Departamento Consular de esta última; planteaba que la Ley de Migración y sus reglas vigentes en marzo de 1929 permitirían un México "pletórico" de chinos, y hasta señalaba que las reglamentaciones no ayudaban a evitar la inmigración china ni la de otros extranjeros, como libaneses, sirios, palestinos y negros. Con el propósito, aún no materializado, de firmar un tratado sobre el tema para controlar a los inmigrantes, el documento sintetizaba argumentos manejados a lo largo de la década, y precisaba los aspectos relacionados con las medidas por tomar. Al mismo tiempo, el texto era una prueba de la sensibilidad gubernamental ante la petición "justificada" de la representación china de extender, de seis meses a dos años, el plazo para que los chinos volviesen a su país.

En 1929, los funcionarios mexicanos de la Segob y de la SRE seguían preocupados por la inmigración ilegal de chinos provenientes de Estados Unidos. Para evitar "irregularidades", algunos funcionarios de Gobernación sugerían un "arreglo privado o pacto" con los estadounidenses; los de la SRE, desde la embajada en Washington y en contacto con el Departamento de Estado (DE), ofrecían "la reciprocidad en los servicios" para evitar los flujos ilegales. El DE comentaba que las autoridades mexicanas de migración eran avisadas y recibían inclusive una fotografía del interesado en cruzar la frontera; en todo caso, señalaba, los mexicanos "pueden, por supuesto, si lo desean, rehusar la admisión de cualquier pasajero en tránsito", el cual sería regresado a su país.[29]

El corporativismo, es decir, la organización vertical de la sociedad a partir del Estado, ha sido una de la características sociopolíticas mexicanas esenciales a partir de la posrevolución. El mismo responde a la necesidad de constreñir la organización de las masas para movilizarlas política y/o productiva-

[28] Telegrama de Chan Pa Luin al secretario de Relaciones Exteriores, 14 de febrero de 1927, AHGE-SRE, exp. III-184-1 (2a parte). Un caso posterior a la época aquí tratada, que muestra la capacidad de las comunidades chinas en México para desarrollarse y perdurar, puede encontrarse en Yuan Su Wong a Eduardo Hay, México, 4 de octubre de 1936, AHGE-SRE, exp. III-313-9.

[29] Documentos sobre inmigración clandestina, Tijuana y Washington, 3 de enero y 26 de junio de 1929, AHGE-SRE, exp. IV-135-6.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

mente. El ataque contra los chinos, con su doble racionalidad ideológica y económica, se agravó conforme el callismo cristalizaba en formas de organización corporativa encuadrada en el Partido Nacional Revolucionario. El retorno al país de miles de mexicanos, a raíz de la crisis económica estadounidense, que inició en 1929, fortaleció la xenofobia.

El recurso de la violencia física tuvo como complemento un sinnúmero de leyes de excepción en contra de las personas de origen chino. Sonora fue el estado donde más fuerza cobró el antichinismo. El odio contra los inmigrantes se expresaba sin ambages en publicaciones como *El Tráfico* y *Pro-Patria*, que se convirtieron en espacios para denostar a los chinos, su cultura y sus actividades comerciales. El apogeo del antichinismo sonorense igualmente se explica tanto por la masiva presencia china como por la enorme influencia callista en ese estado.[30] De hecho, en la primera mitad de los treinta, el ex presidente pero todavía "jefe máximo de la Revolución", Plutarco Elías Calles, y su hijo Rodolfo —gobernador de Sonora entre 1931 y 1935— fueron artífices en la organización de los Comités Pro Raza, que tuvieron un papel central en las expresiones antichinas.

Utilizando un lema de ecos monroístas ("México para los mexicanos"), dichos comités —que tenían fuertes ramificaciones en la capital del país y en otras entidades federativas— lograron que en Sonora se aprobaran leyes que afectaban los intereses de los chinos residentes en el estado. Una disposición prohibía el matrimonio interracial entre chinos y mexicanas, mientras que otra, conocida como "Ley del 80%", obligaba a los establecimientos fabriles y comerciales chinos a emplear, cuando mucho, a una quinta parte de trabajadores de esa etnia. En 1931, las presiones gubernamentales se tornaron insoportables y varios miles de chinos tuvieron que abandonar Sonora. La premura de su salida los obligó a abandonar sus propiedades, o bien a venderlas a precios irrisorios.[31]

Dado que el objetivo final del antichinismo era la desaparición —por medios legales y extralegales— de los chinos del territorio mexicano, parece apropiado señalar que las corrientes políticas y los grupos sociales xenofóbi-

---

[30] Charles Cumberland, "The Sonora Chinese and the Mexican Revolution", en *The Hispanic American Historical Review,* núm. 2, vol. XL, 1960, pp. 191-211; Philip A. Dennis, "The Anti-Chinese Campaigns in Sonora, Mexico", en *Ethnohistory*, núm. 1, vol. XXVI, 1979, pp. 65-80; Macrina Rabadán Figueroa, "Discurso *vs*. realidad en las campañas en Sonora (1899-1932)", en *Secuencia*, núm. 38, mayo-agosto, 1997, pp. 77-94.

[31] Diego L. Chou, *Los chinos en Hispanoamérica,* San José, Flacso, 2002, p. 21.

cos alcanzaron parcialmente sus objetivos en la década de 1930. En efecto, el racismo y la xenofobia institucionalizados lograron reducir de forma sustancial el ingreso de nuevos inmigrantes y expulsar a miles de chinos que ya residían en el país.[32] Así, en 1930 la comunidad china en México estaba compuesta por 15,960 personas; tras los ataques frontales contra ella y las expulsiones posteriores, su tamaño se redujo a 4,859 en 1940. Las expulsiones fueron muy perjudiciales para las familias sino-mexicanas; las esposas de los expulsados, mujeres de origen mexicano, eran estigmatizadas en sus lugares de origen por haber contraído matrimonio con chinos, y con la expulsión de sus maridos, fueron orilladas a vivir en condiciones difíciles en China. Los mexicanos que habían sido expulsados buscaron residencia en el sur de China, principalmente en Macao o en la zona de Guangzhou (Cantón). En su nueva residencia fueron afectados por los acontecimientos militares durante más de tres quinquenios. Sus solicitudes de ayuda no siempre fueron contestadas satisfactoriamente por la representación diplomática mexicana; ésta, a su vez, pasaba grandes penurias, e inclusive recibió órdenes de seguir el derrotero geográfico del gobierno nacionalista.

Por lo demás, desde México no siempre llegaban instrucciones referentes a qué hacer con los nacionales mexicanos avecindados en China; éstos, sobre todo las mujeres, estaban en pésimas condiciones, sin trabajo y con hijos, en espera de una repatriación que no llegaba. La Cancillería, frente al problema de los expulsados y ante el escenario de violencia en China, se limitaba a recomendar a los diplomáticos que pusieran la bandera mexicana a la vista para no ser molestados por las fuerzas combatientes, e irse a Hong Kong si el conflicto los alcanzaba.[33] Aun cuando en algunos casos fue posible proceder a la repatriación de mexicanos, sobre todo de mujeres y niños, el problema no fue resuelto en forma satisfactoria y se presentaría de forma recurrente a inicios de los sesenta y de los setenta.

---

[32] Para profundizar sobre los acontecimientos relacionados con el racismo, se puede consultar: José Jorge Gómez Izquierdo, *El movimiento antichino en México (1871-1934). Problemas del racismo y el nacionalismo durante la Revolución mexicana,* México, INAH, 1991; Javier Treviño, "Los hijos del cielo en el infierno: un reporte sobre el racismo hacia las comunidades chinas en México, 1880-1930", en *Foro Internacional,* núm. 3, vol. XLV, 2005, pp. 409-444.

[33] Informe de Armando C. Amador sobre mexicana en China Variana S. de León, Nanjing, 1937, AHGE-SRE, exp. 30-24-9. Cabe mencionar que, aun con recursos limitados, hubo momentos en que los funcionarios mexicanos acudieron en auxilio de sus compatriotas. En 1945, el embajador mexicano en China, Heliodoro Escalante, mandó al secretario de Misión a Guangzhou, Hong Kong y Macao a "prestar atención y aliento" a 190 mexicanos. Informe del embajador Escalante al secretario de Relaciones Exteriores, Chongqing, 1945, AHGE-SRE, exp. III-821-6.

Por mi raza hablará la violencia: la (ir)racionalización del racismo

El racismo en contra de los ocho inmortales se desarrolló en diferentes niveles y etapas. No se trató de un fenómeno aislado o individual; siempre fue colectivo, y estuvo estrechamente ligado a procesos políticos de amplias dimensiones, así como de gran fuerza institucional, organizativa y financiera. Se inició con enorme violencia física y sin elaboración intelectual, montado sobre los caballos de diferentes grupos revolucionarios de Chiapas a Coahuila, entre 1908 y 1912; y se debilitó con la derrota de Plutarco Elías Calles, que fue aplastado políticamente por quienes cabalgaron sobre las movilizaciones obreras de los años 1936-1938.

Con antecedentes que se remontan a 1809, en 1918 se abrió una nueva fase del largo proceso de racionalización de la identidad mexicana como proceso social, el cual fue iniciado intelectualmente por Francisco Javier Clavijero;[34] el nuevo estadio pretendía ser explicación del pasado y creación del futuro. Los personajes que lo iniciaron, con contenidos propios de su época, fueron José Vasconcelos y Antonio Caso, quienes poco a poco se alejaron, aunque nunca totalmente, de un universalismo muy poderoso forjado a partir del conocimiento europeo, para refugiarse cada vez más en la doble preocupación de crear sus propias propuestas intelectuales, que muchas veces tuvieron, de forma consciente, implicaciones prácticas, sobre todo por su fuerte localismo. Tanto Vasconcelos como Caso, menos militante éste, tomaron como uno de sus ejes conceptuales clave el problema de la raza, el cual les serviría para explicar la conquista española, la evolución histórica posterior y un presente lleno de dificultades, y para dibujar un futuro promisorio en manos de lo que el primero llamó "la raza cósmica".[35]

A fines de la década de 1920, Caso publicó un libro, *Sociología genética y sistemática*, con el que aspiraba a explicar las teorías y conceptos fundamentales de la sociología. Dicha obra tuvo una influencia considerable, por lo menos en lo que respecta al racismo en contra de los chinos. Alejándose de explicaciones biológicas o religiosas, Caso estudió el problema de la identidad mexicana desde la doble perspectiva de la historia y la sociología. Pese a insistir en la raza "como elaboración social y no como diferenciación puramente zoológica", quedó atrapado sin salida entre cuatro muros que le resultaron infranqueables:

---

[34] Entre la vasta bibliografía sobresale Enrique Florescano, *Historia de las historias de la nación mexicana*, 2a ed., México, Taurus, 2004, pp. 274 y ss (Pasado y Presente).

[35] La evolución de las "ideas exóticas" de Vasconcelos son analizadas por David A. Brading, *Mito y profecía en la historia de México,* traducción de Tomás Segovia, México, FCE, 2004, pp. 170-203 (Historia).

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

a] El primer muro era la idea europea, dominante desde por lo menos la segunda mitad del siglo XVIII, de que las naciones multilingües, "Babelicas" [*sic*], como México, según Caso, estaban destinadas al fracaso.
b] El segundo era la conclusión de que la "raza arqueológica", los pueblos mexicanos prehispánicos, eran grupos atrasados que bloqueaban el progreso por no haber logrado la asimilación de los beneficios de la cultura europea.
c] Su tercer muro fue la imposibilidad de superar el peso de la biología. A fin de cuentas, aunque se insistiera en el aspecto social, las "razas mescladas [*sic*]" no deberían ser distantes. Ante la genética nada se podía hacer.
d] Finalmente, el muro de ahistoricidad y racismo combinados imposibilitó a Caso para explicar los procesos sociales surgidos en contextos históricos específicos, en los que grupos sociales se enfrentaron con las diferentes herramientas discursivas y materiales a su disposición. Para Caso, los "indios" fueron más felices que "nosotros"; sin embargo, por sus "sacrificios humanos y organización bárbara y feudal", eran "menos cultos, menos civilizados".[36]

En el binomio bilogía-ahistoricidad, por su igualmente doble aspecto de indemostrable y mítico, radicaba el atractivo de sus planteamientos. Ya para 1927, cuando el libro de Caso vio la luz, el racismo antichino había madurado, por lo que resulta evidente que no lo promovió. Pese a ello, es demostrable que brindó argumentos intelectuales a los racistas.

En 1931, coincidiendo con lo que sería un redoblamiento de los ataques racistas, apareció un libro, *El problema chino en México*, que era una síntesis del pensamiento dominante en la época entre las elites políticas e intelectuales: un darwinismo con pretensiones sociales, pero muy biológico, según el cual la raza mexicana se debilitaría al "mesclarse [*sic*]" con los chinos, debido a las cualidades negativas de esta "raza". El autor, José Ángel Espinoza, estaba apoyado por empresarios y políticos sonorenses. *El problema chino en México*, bajo la consigna de luchar o perecer, se encuentra armado con lo mejor de los prejuicios de su tiempo y con la presencia de lo peor del conocimiento sobre China a que se tenía acceso en la época. Las bases del libro fueron consideraciones superficiales sobre el chino ("ser excéntrico y arisco, reacio e inaccesible"), al igual que explicaciones desinformadas sobre cómo llegaron los súb-

[36] Antonio Caso, *Sociología genética y sistemática*, México, Secretaría de Educación Pública, 1927, pp. 75-83.

ditos chinos a México y acerca de lo ventajoso que habría resultado para ellos el Tratado de fines del siglo XIX. Por si fuera poco, de acuerdo con Espinoza, en el proceso de apoderarse de actividades económicas de forma desleal, los chinos llevaron a las mexicanas a prostituirse, ya que las desplazaron de sus fuentes de trabajo.

La gran preocupación de Espinoza, que se apoya en supuestos estudios estadounidenses y en el mencionado libro de Caso, era explicar lo negativo que podría resultar la mezcla sino-mexicana, dada su mutua lejanía, según los postulados del sociólogo. La conclusión es que, "desde los puntos somático y etnográfico la mestización de estas dos razas es un fracaso [*sic*]". De fallar los planteamientos teóricos, la realidad no mentía a los ojos del mismo autor: "Bastaría con observar cualquier espécimen, producto de la unión de un chino con una mujer mexicana, para tener una respuesta que dejaría convencido al más incrédulo de la degeneración racial que resulta de tal unión".[37]

Esas páginas permiten apreciar tanto la resistencia, nivel organizativo y capacidad económica de por lo menos algunos grupos de chinos, como el apoyo recibido de algunos sectores sociales considerados "chineros", debido a diferentes lazos establecidos con ellos, lo mismo económicos que filiales. Igualmente se percibe el apoyo gubernamental recibido por los xenófobos, sobre todo desde el nivel estatal, pero también desde el federal. La xenofobia triunfó, por los menos en dos de sus objetivos fundamentales: eliminar a los chinos casi completamente de los procesos económicos, y expulsar a un gran número de ellos del país.

Con Lázaro Cárdenas en la jefatura del Poder Ejecutivo (1934-1940), el corporativismo alcanzó una madurez que se expresó en la conformación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Las políticas corporativistas se desarrollaron a partir de ejes organizativos sindicalistas y utilizando un discurso político con tono internacionalista. Aunque el cardenismo representó en muchos sentidos una continuidad del corporativismo callista, a la vez enmendó algunos excesos y distorsiones, como la represión antichina, que sus antecesores toleraron y aun llegaron a impulsar. Respecto de los chinos, en este periodo fue posible que algunos de los expulsados regresaran a México.

[37] José Ángel Espinoza, *El problema chino en México*, México [s.e.], 1931, p. 159.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Capítulo 4
JAPÓN Y LOS CONTORNOS DE UN SUEÑO DIVERSIFICADOR: ENTRE MEIJI Y LA POSREVOLUCIÓN MEXICANA

Modernizaciones paralelas: el Porfiriato y el ascenso industrial de Japón

La trayectoria de la relación fluida bilateral se explica no sólo por los sustanciales cambios en el sistema internacional, sino también por las trayectorias ascendentes de Japón y México en el último cuarto del siglo XIX. Por entonces, en efecto, ambos países experimentaban vigorosos procesos de modernización que exhibían múltiples semejanzas. Una primera, pero muy significativa coincidencia fue que Japón y México realizaron, cada uno a su manera, procesos de industrialización tardía.[1] México comenzó su desarrollo industrial acelerado hacia finales del siglo XIX, con el impulso a la industria en Nuevo León, Puebla y Tlaxcala.[2] Los procesos de modernización en México y Japón —por lo demás encabezados por regímenes autoritarios— tuvieron como uno de sus efectos colaterales reforzar el interés mutuo entre ambos países.

Con todo y eso, los procesos de industrialización en México y Japón muestran algunas diferencias. Quizá la característica más importante de la industrialización japonesa, emprendida tras la restauración Meiji de 1868, fue su particular pragmatismo y lo inédito de su trayectoria. A pesar de que la modernización nipona fue impuesta desde arriba por una elite ansiosa de emular a Occidente, también fue equilibrada en lo sectorial e incluyente en lo social. Por último, y a diferencia de América Latina y México, la industrialización japonesa se basó en una denodada labor de imitación y mejora tecnológica. La industrialización japonesa fue vigorosa: en menos de 30 años el país ya había emergido como una potencia regional en Asia, y se preveía que su poderío alcanzaría muy pronto dimensiones mundiales.

La industrialización mexicana fue casi una versión en negativo de la japonesa. Pese a los espectaculares resultados en términos de crecimiento eco-

---

[1] Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge y Londres, The Belknap Press of Harvard University Press, 1962; Albert O. Hirschman, "The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America", en *The Quarterly Journal of Economics,* núm. 1, vol. LXXXII. febrero, 1968.

[2] Stephen Haber, *Industry and Underdevelopment: the Industrialization of Mexico*, *1890-1940,* Stanford, Stanford University Press, 1989.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

nómico, la experiencia porfiriana contribuyó a atizar el descontento derivado de la estratificación social, la cual ha sido una característica axial y permanente de la sociedad mexicana. Además, el hecho de que México tuviera que supeditar sus proyectos a la inversión de capitales extranjeros, generó una alta dependencia del país frente al exterior. Es cierto que la modernización porfiriana insertó a México en el mundo, después de una prolongada orfandad internacional; pero sus múltiples desequilibrios terminaron —vía un cruento movimiento armado— por anular sus beneficios.

El Tratado de Amistad, Comercio y Navegación. Negociaciones, suscripción y primeros resultados

El antecedente más temprano en la relación bilateral, durante el siglo XIX, fue el ya mencionado viaje del ingeniero y geógrafo Francisco Díaz Covarrubias, quien fue gratamente impresionado por la sociedad, el sistema político, las formas de organización y la cultura japonesas.[3] Cabe pensar, además, que la composición de la misión astronómica mexicana no era del todo inocente desde el punto de vista político, pues incluía a políticos e intelectuales de alto nivel que después cumplirían importantes funciones dentro del gobierno porfiriano.

En virtud de la mutua simpatía entre los gobiernos de Meiji y Porfirio Díaz, la ausencia de relaciones diplomáticas entre México y Japón habría de llegar a su fin en 1888. Para entonces, Japón había establecido que uno de los objetivos centrales de su política exterior consistiría en revisar los tratados desiguales que había firmado con Occidente. El punto clave de los nuevos acuerdos que Japón pretendía negociar era el fin de las cláusulas de extraterritorialidad. Japón demostró el interés inicial por establecer una relación diplomática con México sobre la base de un tratado que eliminase la extraterritorialidad. A su vez, el gobierno mexicano tenía motivaciones distintas, pero igualmente sustantivas. Japón, en efecto, representaba la posibilidad de concretar el sueño de diversificar sus relaciones políticas y económicas frente a Estados Unidos y Europa, al reabrir la ventana a los contactos con Asia, que se había cerrado casi totalmente después de la Independencia. Además, hacia finales de la década de 1880, Japón aparecía como un aliado menos complicado que China, país con el que el gobierno mexicano había tratado, infruc-

[3] Francisco Díaz Covarrubias, *op. cit.*

tuosamente, de establecer relaciones. Así pues, en 1888 la Cancillería instruyó a Matías Romero, representante de México en Washington, para iniciar negociaciones conducentes a la firma de tratados con Japón.[4]

Dado que el punto fundamental del tratado en ciernes era la extraterritorialidad, México intentó desde el principio no incluirla en el acuerdo con Japón; sin embargo, consideró conveniente pedir a Estados Unidos su opinión sobre un instrumento jurídico que, en caso de entrar en vigor, seguiría una ruta divergente de las tradicionales pautas a que se ajustaban los tratados entre Japón y Occidente. Matías Romero consultó al Departamento de Estado. Éste, en la persona del secretario de Estado interino, George L. Rives, contestó que no había objeción.[5] La actitud positiva del gobierno estadounidense obedecía a que Washington también planeaba establecer un acuerdo con Tokio en el que se eliminasen las cláusulas de extraterritorialidad que tanto molestaban al gobierno japonés.

Después de algunos meses de negociación se concretó el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, que marcaría el inicio de las relaciones formales entre Japón y México. El instrumento jurídico se firmó el 30 de noviembre de 1888. En el transcurso del año siguiente, la Dieta japonesa y el Senado mexicano ratificaron el Tratado; también "fueron canjeadas en Washington las ratificaciones del tratado concluido con el Japón y se ha hecho la promulgación respectiva".[6] El 1 de abril del siguiente año, Porfirio Díaz informaba al Congreso sobre la conclusión de las negociaciones de un Tratado General con el Imperio del Japón. Este documento sería muy importante, ya que permitía iniciar "relaciones muy útiles en lo porvenir, con un país tan interesante por su historia como por sus recientes y rápidos progresos en el sentido de la civilización moderna".[7]

El Tratado comprendía 11 artículos. El delicado asunto de la no extraterritorialidad de las leyes quedó plasmado en el artículo VIII, de acuerdo con el cual ciudadanos y naves de ambos países quedaban sujetos a las leyes del país anfitrión.[8] El Tratado también establecía, en su artículo IV, la libertad de resi-

---

[4] C. H. Gardiner, *op. cit.*, p. 404.

[5] *Ibid.*, p. 405.

[6] Porfirio Díaz, "Informe de Gobierno, 16 de septiembre de 1889", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Un siglo de relaciones…, op. cit.*

[7] Porfirio Díaz, "Informe de Gobierno, 1 de abril de 1889", en *ibid.*, pp. 160 y 161.

[8] El texto completo del Tratado puede consultarse en María Elena Ota Mishima (comp.), *México y Japón en el siglo XIX: la política exterior de México y la consolidación de la soberanía japonesa,* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1976, pp. 133-137.

dencia y movimiento en Japón, hecho que representaba una concesión hasta entonces inédita de Japón para cualquier país extranjero. A partir de entonces, la relación diplomática con Japón se convertiría, para México, en la más estable y continua que haya mantenido con cualquier país de Asia. Japón, por su parte, logró su objetivo inmediato al utilizar el precedente del Tratado con México como herramienta para redefinir el estatus de sus relaciones diplomáticas con Europa y Estados Unidos.

En 1890 México estableció una agencia consular en Yokohama, y en 1891 se abrió la sección consular de la embajada de Japón en México. En septiembre del mismo año, Porfirio Díaz anunciaba haber recibido, entre otros ministros plenipotenciarios, al del Imperio del Japón; asimismo, informaba al Congreso de la Unión que "ya se pone en camino para Tokio la primera legación que la república acredita en el Imperio japonés".[9] Finalmente, el 18 de noviembre de 1891, el representante diplomático de la República mexicana "presentó sus cartas credenciales al emperador del Japón, quedando así establecida la primera legación mexicana en aquel interesante país".[10]

Al año siguiente comenzaron a funcionar en plena forma las legaciones en Tokio y el Distrito Federal; por el lado japonés fue nombrado representante en México el ministro Tateno Gozo, y por el lado mexicano se nombró como titular de la representación en Japón al ministro José María Rascón. A pesar del entusiasmo por el inicio de las relaciones entre ambos países, cabe señalar que la embajada de México en Japón inició como una sede diplomática pequeña, en donde sólo laboraban el ministro, el primer secretario y un intérprete. A pesar de ello, y en vista del alto valor simbólico que los japoneses otorgaron a la relación con México, presuntamente donaron un terreno en Nagata-Cho —una ubicación céntrica de Tokio— para el establecimiento de la legación mexicana. Técnicamente, el terreno no es un regalo en sentido estricto, pues Japón ha cobrado, durante los años subsecuentes, una renta muy modesta por el uso de tan valioso espacio.[11]

Desde el principio de la relación bilateral, se puso un fuerte énfasis en la búsqueda de intercambios comerciales y en la promoción de las relaciones industriales entre ambos países. México tenía expectativas de importar té, ex-

---

[9] Porfirio Díaz, "Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1891", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Un siglo de relaciones, op. cit.*, p. 169.

[10] Porfirio Díaz, "Informe de Gobierno", 1 de abril de 1892, *ibid.*, p. 171.

[11] Para un relato más detallado de la historia del terreno y la sede de la embajada de México en Japón, véase Hideo Furuya, *Memoria del Servicio Exterior Mexicano en Japón*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985, pp. 43 y 44.

portar ganado en pie y abrir finalmente una ruta marítima que comunicara a los dos países. También había empresarios mexicanos interesados en adaptar las técnicas de la industria serícola japonesa, que habían demostrado un alto grado de productividad. Los contactos comerciales mostraron desde el principio una fuerte asimetría. El gobierno y las empresas japonesas manifestaron mayor interés en sacar el mejor partido posible a su relación con la contraparte mexicana. Apenas en 1891, Porfirio Díaz informaba al Congreso de la Unión sobre la visita de "un comisionado especial, a fin de estudiar nuestro comercio e industrias, y las facilidades que hubiere para hacer fructuosas las estipulaciones del Tratado".[12] Por ello, en el bienio 1895-1896 México exportaba a Japón bienes por 2,990 pesos, e importaba mercancías por 12,973 pesos. Para 1899-1900, México importaba bienes de Japón por una cantidad de 51,271 pesos, pero los reportes emitidos por las oficinas de estadísticas porfirianas señalaban que México había dejado de exportar mercancías a Japón.[13]

Queda claro que las exportaciones de Japón a México se incrementaron de manera sostenida en la década de 1890, mientras que sus importaciones desde México eran esporádicas y poco sistemáticas. En suma, ya en los primeros pasos de la relación económica empezó a dejarse ver un patrón de desequilibrio en la balanza comercial que se reproduciría en otras etapas de la relación bilateral. También se mostraba un rasgo que ha marcado las relaciones de los gobiernos mexicanos con sus contrapartes asiáticas: mientras que éstas han sido activas, aquellos han sido fundamentalmente reactivos.

México y Japón: diversificación sin desafío a Estados Unidos

A fines del siglo XIX y principios del XX, el dinamismo económico de potencias mundiales emergentes —como Estados Unidos, Japón y Alemania— comenzó a traducirse en un mayor interés por la expansión territorial. Los japoneses, respondiendo al adagio de que "una economía fuerte necesita un ejército poderoso", comenzaron a expandir territorialmente su Imperio, sobre todo en el espacio asiático.[14] Tal expansión se encontró, sobre todo espacialmente, con la del mismo Estados Unidos hacia el este. La situación se agravó con las restricciones estadounidenses a la migración japonesa, que no se solucionaría sino

[12] Porfirio Díaz, "Informe de Gobierno, 1 de abril de 1891", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Un siglo de relaciones…*, *op. cit.*, p. 168.

[13] H. Furuya, *op. cit.*, p. 408.

[14] L. Bianco, *op. cit.*, p. 45.

hasta la firma de un acuerdo en febrero de 1907 (el Gentlemen's Agreement) que la prohibía. Asimismo, el gobierno de Japón se comprometió a vigilar rigurosamente la emisión de pasaportes a los japoneses que buscaran viajar a México, para evitar su posible reemigración a Estados Unidos.

Tensiones geopolíticas y migratorias terminaron reverberando en el México de las postrimerías del Porfiriato. Más que el volumen del comercio o los vínculos políticos y diplomáticos entre Japón y México, tres factores desencadenaron la preocupación de Estados Unidos: los rumores sobre la creciente penetración japonesa en México, el incidente de bahía de Magdalena, y la apoteósica participación de Japón en las fiestas del Centenario de la Independencia mexicana en 1910.

Respecto del primer punto, desde 1907 habían comenzado a aparecer reportes en la prensa estadounidense sobre el presunto riesgo que implicaba la reciente presencia de nacionales japoneses en México. Los rumores más suaves eran que Japón estaba llevando a cabo una suerte de invasión silenciosa de las Californias, infiltrando de manera muy discreta, pero igualmente efectiva, a miles de japoneses que con el tiempo tomarían el control de esos territorios. Versiones aún más exageradas hacían referencia a que numerosos y dispersos grupos de soldados japoneses habían estado internándose en México, y que se planeaba utilizar al país como base de una guerra cuyo objetivo final era evitar que Estados Unidos terminase de construir el Canal de Panamá. Este género de rumores se acrecentó cuando el presidente Porfirio Díaz recibió, a finales de 1910, a una delegación militar de los barcos japoneses Asama y Kasagi. La cálida bienvenida fue directamente proporcional a la preocupación que el acto generó en los círculos políticos y periodísticos en Estados Unidos.[15]

Un segundo tema que creó malestar en Washington fue la bahía de Magdalena. La reciente inauguración del Canal de Panamá —cuya construcción, a fin de cuentas, no fue bloqueada por Japón— convertía a esta bahía, ubicada en la península de Baja California, en un paso estratégico en la ruta desde la costa oeste hasta el recién estrenado canal. En 1910, el presidente Díaz, guiado sobre todo por consideraciones de carácter nacionalista, no renovó una autorización que previamente había expedido para que las fuerzas armadas de Estados Unidos pudiesen realizar prácticas de tiro en ese lugar. La negativa mexicana dio paso a una nueva oleada de rumores; el más llamativo era que México ya había acordado vender la bahía de Magdalena a los japoneses.

[15] Berta Ulloa, *La lucha revolucionaria,* t. V, en Blanca Torres (coord.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México/Senado de la República, 1991, p. 57.

Tras el inicio de los rumores, distintos funcionarios y agentes diplomáticos de la Cancillería mexicana en Estados Unidos se apresuraron a aclarar que tales noticias eran falsas. La instrucción específica a la embajada y los consulados mexicanos en el país del norte era que aclarasen, enfáticamente, que "el gobierno de México no puede enajenar ni ceder una pulgada del Territorio Nacional, porque se lo veda la Constitución de la República, y que los deseos del pueblo de México, expresados en todas ocasiones, son los de no desprenderse en manera ninguna ni de la menor parte del territorio que legítimamente le pertenece".[16] A pesar de sus esfuerzos por dilucidar el asunto en periódicos de impacto nacional y regional, la diplomacia mexicana no logró aplacar las preocupaciones de la clase política y la opinión pública estadounidenses. Algunos periódicos de ese país llegaron incluso a argumentar que, en la práctica, el gobierno sólo aplicaba esta prohibición de vender territorio nacional a Estados Unidos, pero que no existía obstáculo alguno para que lo hiciese con Japón.[17]

La caída de Porfirio Díaz no frenó la difusión de los rumores, que hallaron eco hasta en medios impresos de Europa y Asia. La tenaz propagación de noticias dudosas y no oficiales sobre la venta de bahía de Magdalena alimentó la preocupación del gobierno estadounidense. En agosto de 1912, el Senado de ese país se dio a la tarea de discutir el asunto de bahía de Magdalena y aprobó, por una abrumadora mayoría de 51 votos contra cuatro, una legislación propuesta por el influyente senador republicano por Massachusetts, Henry Cabot Lodge. El texto de Lodge, que se transcribe a continuación, tenía una evidente dedicatoria a bahía de Magdalena:

> Cuando cualquier bahía u otro lugar en el continente americano se localice de tal manera que su ocupación para fines militares o navales pueda amenazar las comunicaciones o la seguridad de Estados Unidos, el gobierno de Estados Unidos no podría contemplar sin grave preocupación la posesión real o potencial de esa bahía u otro lugar por cualquier corporación u organización relacionada con un gobierno no estadounidense, que pudiese dar a ese gobierno un poder de control para sus propósitos nacionales.[18]

---

[16] Comunicación reservada de José Godoy, embajada de México en Washington a consulado de México en Laredo, Texas, AHGE-SRE, exp. 27-12-102.

[17] Véase, por ejemplo, el editorial "The Problem of Lower California", en semanario *Allen Kelly's,* El Centro, Imperial County, California, 23 de marzo de 1912.

[18] La versión completa del Corolario Lodge puede consultarse en *Congressional Record,* 62 Congress, 2nd Session, Washington, 12 de agosto de 1912, p. 10045.

La suspicacia de Washington la despertó la entusiasta participación de Japón en las fiestas por el centenario de la Independencia en 1910. Japón tuvo un papel preponderante en el marco de estas celebraciones, ya que el gobierno mexicano le asignó como sede de su exposición el bello Museo de Historia Natural; el japonés se convirtió en uno de los pabellones más vistosos y elegantes dentro de las festividades.[19] Un hecho que molestó particularmente al embajador estadounidense, Henry Lane Wilson, consistió en que la delegación nipona fue, junto con la alemana, la más aplaudida por la población mexicana a su paso por la avenida Reforma. La aprensión estadounidense se exacerbó aún más tras la designación de Porfirio Díaz hijo para viajar a Japón y agradecer al emperador la emotiva participación de su país en las fiestas. Hacia finales del Porfiriato, y en una visión defensiva de "suma cero", Washington sentía que el acercamiento mexicano-japonés había llegado demasiado lejos y que México se alejaba rápidamente de su esfera de influencia.

El 8 de marzo de 1911, el presidente de Estados Unidos, Howard Taft, ordenó una gran movilización de tropas y buques militares a fronteras y puertos mexicanos; estas maniobras se habrían ordenado como respuesta a las versiones de que existía un pacto secreto entre Japón y México por medio del cual el gobierno de Díaz permitiría el establecimiento de bases niponas en Baja California y el istmo de Tehuantepec. También se comentaba en el país del norte que ya se habían internado en México unos 50,000 japoneses. A tal grado llegó la tensión entre Estados Unidos y México a causa de la relación con Japón, que analistas contemporáneos del Porfiriato, como Francisco Bulnes, llegaron a atribuir la caída de Porfirio Díaz, en mayo de 1911, al disgusto de Estados Unidos por los acercamientos entre México y Japón.

A pesar de que el presidente Díaz ambicionaba diversificar las relaciones exteriores de México, no existen evidencias de que quisiera desafiar a Washington mediante el establecimiento de una alianza estratégica de carácter político y militar con Japón; más bien, al igual que muchos gobiernos mexicanos en los siglos XIX y XX, Díaz parecía estar buscando la manera de equilibrar la abrumadora relación con Washington mediante guiños diplomáticos a otros países. En esos momentos, sin embargo, a Estados Unidos le parecían verosímiles las versiones de la prensa sensacionalista, en parte por las intrigas de su embajador en México, Henry Lane Wilson, y en parte porque los alemanes, pescando en río revuelto, también habían ayudado a esparcir este tipo de rumores en México. En los años subsecuentes, la concurrencia de la Revo-

[19] E. Cortés, *op. cit.*, p. 114.

lución mexicana y la Primera Guerra Mundial habría de crear en México un complejo *imbroglio* de intereses nacionales e internacionales que tuvieron efectos pertinentes sobre la política, la economía y las relaciones internacionales del país. De cualquier manera, Japón tendría un lugar en la obra.

Japón, la Revolución mexicana y la Primera Guerra Mundial

En vista de la importancia que Japón otorgaba a México y de su rápido despunte como potencia asiática y mundial, no extraña que Tokio haya tenido una participación interesada, aunque discreta, en los acontecimientos de la Revolución mexicana tras la caída de Porfirio Díaz. A diferencia del carácter contencioso de la agenda bilateral México-China, la relación con Japón no sólo se desarrolló sin demasiados sobresaltos, sino que el gobierno japonés, al igual que el chino, adoptó una actitud de no injerencia en los asuntos internos de México, por lo que reconoció a sus gobiernos *de facto*, sin parar mientes en su origen.

Tras el asesinato de Francisco I. Madero, en febrero de 1913, Japón —al igual que Alemania y China, entre otros— reconoció a Victoriano Huerta como presidente de México. A mediados de ese año, Huerta trató de retomar la relación con Tokio desde el punto en que había quedado al final del Porfiriato. Por ello, propuso enviar a Félix Díaz a Japón para agradecer la participación de ese país en las ya mencionadas fiestas del Centenario. Sin embargo, los estrategas del *Gaimusho*, es decir, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón, temían que esa visita generara mayores problemas en su ya tensa relación con Estados Unidos, por lo que Díaz tuvo que cancelar su misión.[20] Pese a esta actitud reticente frente al nuevo gobierno, Japón y sus empresas aceptaron vender armas a Victoriano Huerta. En 1913, la compañía Mitsui firmó un acuerdo con el gobierno de Huerta en este sentido. Finalmente, en noviembre de 1913, el emperador japonés recibió a un enviado del gobierno de Victoriano Huerta, el ex presidente interino Francisco León de la Barra, quien era ministro de México en París.[21] Esta visita obedeció tanto a una decisión de carácter protocolario como a los arreglos para efectuar un pago parcial de los armamentos adquiridos en Japón.

[20] "De la Barra's Misión", en *The New York Times*, 27 de diciembre de 1913, p. 8.
[21] *Idem.*

Estos intercambios precedieron al estallido de la Primera Guerra Mundial en 1914, conflicto que habría de librarse entre dos bandos principales: los Aliados, bloque integrado en principio por Gran Bretaña, Francia y Rusia, y las llamadas potencias centrales, lideradas por Alemania y Austria-Hungría. Para entender las relaciones entre México y Japón durante este turbulento periodo conviene hacer un comentario sobre la posición alemana en México, ya que Japón quedaría envuelto —de todas formas— en muchas de las intrigas alemanas que, en el marco de la Primera Guerra Mundial, tuvieron por escenario a México.

Desde principios del siglo XX, Alemania había buscado enfrentar a Japón con Estados Unidos, exagerando los alcances de la presencia nipona en México para inquietar a Washington y así distraer a sus dos rivales. Esta actitud se volvió aún más atractiva al estallar la Gran Guerra. Dos condiciones contribuyeron a ello: por un lado, las turbulencias originadas por los movimientos revolucionarios en México generaban condiciones favorables para distinto tipo de intervenciones foráneas; por el otro, a la sazón México ya se perfilaba como importante productor y exportador de petróleo a escala mundial, lo que en momentos de guerra era altamente estratégico. La conjugación de estas condiciones hizo que México se convirtiese, junto con la India, el Imperio otomano y otras áreas periféricas del orbe, "en uno de los varios teatros secundarios de la guerra global".[22]

Ante el desorden vigente en el ámbito internacional y en México, Alemania buscó intervenir en las cuestiones políticas internas y colaborar en la instauración de un gobierno favorable a sus intereses. Para ello, los alemanes establecieron contactos muy cercanos con Huerta, quien tras verse forzado a dejar del poder en 1914, se había exiliado en España. En febrero de 1915, en una entrevista celebrada en Barcelona, el espía alemán Franz von Rintelen acordó con Huerta que Alemania ayudaría al depuesto militar a reconquistar el poder a condición de que, una vez reinstalado en él, le declarase la guerra a Estados Unidos.

El apoyo de Alemania a Huerta no fue únicamente retórico. Ese país habría proporcionado a Huerta unos 12 mdd con el objetivo de financiar grupos que promovieran la inestabilidad en México y favorecieran el retorno de Huerta a la presidencia. Si bien el plan acordado por Von Rintelen y Huerta se llevó a cabo en sus etapas iniciales, finalmente se frustró por la captura de

[22] Lorenzo Meyer, *La marca del nacionalismo,* t. VI, en Blanca Torres (coord.), *México y el mundo…, op. cit.,* p. 27.

Huerta. Mientras tanto, y para avivar el fuego, Alemania canalizaba recursos financieros a distintos grupos armados a la vez que brindaba un generoso apoyo a medios de información favorables a las potencias centrales, tales como *El Demócrata.*[23]

En este marco se inscribe el llamado "telegrama Zimmerman", enviado por el ministro de Relaciones Exteriores alemán el 19 de enero de 1917, cuando ya era claro que Estados Unidos ingresaría en la Primera Guerra Mundial. El telegrama fue triangulado desde Berlín a la embajada alemana en Washington, y de ahí a la representación germana en la ciudad de México. En dicha comunicación, el ministro de Asuntos Exteriores de Alemania, Alfred Zimmerman, ordenaba a su embajador en México, Heinrich von Eckardt, que convenciera al presidente Venustiano Carranza de formar una alianza militar con Alemania contra Estados Unidos, en la cual también se preveía incluir a Japón. El texto del telegrama señalaba a la letra:

> El primero de febrero pensamos iniciar la guerra submarina total. No obstante, trataremos de conservar la neutralidad de América. De no ser posible, proponemos a México una alianza en las siguientes condiciones: acciones militares conjuntas y un conjunto tratado de paz. Amplia ayuda financiera y nuestro consentimiento para que México reconquiste los territorios de Texas, Nuevo México y Arizona. La conclusión de acuerdo sobre cuestiones parciales corre a cargo de Vuestra Excelencia. En el momento en que estalle la guerra con Estados Unidos, haga llegar esta proposición al conocimiento del presidente de México de manera ultra-secreta. Además, convénzale para que proponga al Japón tomar parte en la guerra y para que intervenga de intermediario entre nosotros y el Japón. Comuníquele que la guerra submarina total abre las perspectivas de obligar a Inglaterra a pedir la paz en los próximos meses.[24]

La intercepción del telegrama por los servicios británicos de inteligencia dio motivo al presidente estadounidense Woodrow Wilson para precipitar la

---

[23] Otros medios que recibían pagos mensuales de la legación alemana en México eran *El Boletín de Guerra, Redención, Cauterio y Defensa*. Su actividad trató de ser contrarrestada con la fundación de *El Universal* en 1916. Véase Yolanda de la Parra, "La Primera Guerra Mundial y la prensa mexicana", en Álvaro Matute (ed.), *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, vol. 10, México, UNAM-IIH, 1986.

[24] Cit. en M.S. Alperovich, y B.T. Rudenko, *La Revolución mexicana de 1910-1917 y la política de los Estados Unidos*, México, Ediciones de Cultura Popular, 1984, p. 237.

entrada de su país en la contienda mundial. Por su parte México, cuya posición ante la guerra había sido la de mantener la neutralidad a toda cosa, no aceptó la propuesta alemana, aunque (¿intencionalmente?) se demoró en expedir su respuesta negativa al telegrama.[25] Posteriormente, el gobierno de Carranza propondría a otros países neutrales mediar entre las partes en conflicto. Dicha propuesta fue rechazada por Estados Unidos, que más bien esperaba que México se sumara de manera abierta y entusiasta a la causa de los países Aliados.[26]

¿Cuál era el papel de Japón en este complicado contexto? El 15 de agosto de 1914, muy poco tiempo después del inicio de las hostilidades, Japón había ingresado en la Primera Guerra Mundial en apoyo a Gran Bretaña y Francia, y en contra de Alemania. Con este movimiento, Tokio buscaba afirmar su creciente dominio en el Este asiático; por ello, pronto ocupó posesiones alemanas como Tsingtao (Qingdao) en China, amén de las islas Marianas, Carolina y Marshall en el Pacífico Sur, y parte de Nueva Guinea. Japón, que en 1902 había firmado un pacto de defensa con la Gran Bretaña, era visto por amplios sectores de la clase política inglesa como un aliado cercano que podía contribuir a mantener el poderío de Londres en Asia. Sin embargo, esta confianza británica no fue siempre compartida por Estados Unidos, que si bien no había ingresado en la guerra, claramente simpatizaba con los Aliados. La desconfianza estadounidense frente a Tokio radicaba en la posible competencia que Japón, en tanto potencia emergente, significaba en Asia Pacífico.

Para no suscitar una mayor susceptibilidad en Washington, y para evitar un nuevo fiasco diplomático como el que se había llevado por su franco apoyo a Huerta, en los años sucesivos Tokio actuó con más cautela en su relación con México, aunque reconoció a los gobiernos de Venustiano Carranza y Álvaro Obregón. De todos modos, no dejó de jugar con la idea de potenciar sus márgenes de negociación con Washington utilizando la carta mexicana. En julio de 1915, tres meses después de que Venustiano Carranza tomó el poder, el conde Shigenobu Okuma, primer ministro de Japón, buscó al ministro Manuel Pérez Romero, titular de la legación mexicana en Tokio, y lo invitó a sostener una plática privada. El carácter de la entrevista

[25] José Luis León Manríquez, "Hacia un mundo tripolar: Estados Unidos, Japón y Alemania en el nuevo sistema internacional", en José Luis León Manríquez (coord.), *El nuevo sistema internacional. Una visión desde México,* México, Secretaría de Relaciones Exteriores/FCE, 1999, p. 124.

[26] L. Meyer, *La marca del nacionalismo*, *op. cit.*, p. 29.

no podía ser sino informal, dado que Japón aún no reconocía al gobierno carrancista.

En la plática, que se prorrogó durante un lapso mucho mayor que el estipulado originalmente en la agenda, Pérez Romero dialogó con Okuma sobre la situación política mexicana, caracterizada entonces por la fase más aguda de la guerra de facciones. Después, la entrevista derivó hacia temas internacionales, que el diplomático mexicano reportaba así en una nota reservada a la Cancillería:

> Nuestra plática versó sobre la política de los Estados Unidos del Norte, país del que [Okuma] sin ambages se expresó enérgica y duramente. Me manifestó el vivo deseo que siente de que México, reorganizándose, se erija en nación poderosa para que pueda evitar que los Estados Unidos pretendan inmiscuirse, como hasta ahora, en sus asuntos interiores […] Me expresó su convicción de que tanto los Estados Unidos como todos los países europeos son viejos y, por consiguiente, habiendo llegado ya a la culminación de su movimiento progresista, no podrán en el futuro alcanzar mayor altura, en tanto que otros países jóvenes, entre los cuales cuenta a Japón y México, que apenas acaban de entrar en el camino de la civilización, tendrán pronto que llegar a alcanzar una era de culminación.[27]

En su momento, la iniciativa de Okuma podría haberse interpretado no sólo como un gesto destinado a mostrar las credenciales antiestadounidenses del gobierno japonés, sino también como una propuesta de alianza con México de cara al estallido de la Primera Guerra Mundial. Los hechos posteriores revelan, sin embargo, que la entrevista Okuma-Pérez Romero significó un sondeo del gobierno de Carranza, más que la búsqueda de una estrecha relación política y diplomática que retomase el vigor del Porfiriato; menos aún se trataba de una improbable alianza contra Washington en el contexto de la guerra.

Que esto fue así lo revela el hecho de que la posición original de Japón fue reconocer al gobierno constitucionalista sólo una vez que lo hubiesen hecho Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia. Esto ocurriría pocos meses después; en diciembre de 1915, el secretario de la embajada en Japón, Manuel C. Téllez, informaba a la Cancillería: "Tokio […] tiene ya resuelto reconocer a nuestro gobierno y para hacerlo sólo está en espera de la sanción de Su

[27] AHGE-SRE, exp. 11-3-24, en H. Furuya, *op. cit.*, p. 77.

Majestad el Emperador", y preveía que en una próxima audiencia con el barón Kikujiro Ishii, ministro de Negocios Extranjeros, se haría la "formal notificación de reconocimiento".[28]

A pesar de su respaldo a los constitucionalistas, Japón mantuvo su cautela diplomática. Pronto, el presidente Carranza contactó al gobierno japonés con miras a comprarle armas para combatir a sus enemigos internos. Tokio se mostró reservado en principio ante esta petición: a su deseo de no agitar demasiado el oleaje en una zona adyacente a Estados Unidos, se sumaba el disgusto de la Mitsui y su negativa a restablecer todo trato con México, por no haber recibido en su totalidad los fondos pactados con la administración de Huerta por la venta de armas. Después de tensas y delicadas negociaciones con esa *zaibatsu*, el ministro Pérez Romero no sólo logró renegociar la deuda heredada del gobierno de Huerta, sino que también consiguió que Mitsui reanudara la venta de armas a México, aunque en una dimensión mucho más discreta que antaño.[29]

En 1917 los alemanes buscaron que Japón cambiase de lealtades y participara en el conflicto mundial a favor de las potencias centrales. Como ya lo señalamos, México vivía fuertes presiones de Estados Unidos para que rompiera la neutralidad y abrazara la causa de los aliados. México se negó a esta opción, pero garantizó a Washington que habría un suministro oportuno de petróleo proveniente, en su mayoría, de los yacimientos de hidrocarburos cercanos a la ciudad de Tampico. Asimismo, el presidente Carranza ofreció redoblar la vigilancia a los espías alemanes que proliferaban en México, y prohibió a todo ciudadano alemán viajar a la frontera con Estados Unidos, so riesgo de ser encarcelado.

Sin embargo, los rumores difundidos por la propaganda germana habían proliferado no sólo en México, sino en Estados Unidos. Numerosos medios de prensa en ese país —entre ellos *The New York Times*— consideraban factible que Japón tomase partido en contra de los aliados; se hablaba también de una posible alianza nipona-mexicana, que buscaría erosionar la posición estadounidense dentro de la guerra. En abril de 1916, en una entrevista con ese periódico, el ex senador de Estados Unidos por Minnesota y miembro del Congreso estatal de Nueva York, Charles A. Towne, mostraba su alarma por los contactos entre Carranza y el gobierno de Japón, llamaba a contener a éste en Asia y ensayaba el siguiente paralelismo histórico:

---

[28] Comunicado de Manuel C. Téllez a Relaciones Exteriores, 13 de diciembre de 1915, AHGE-SRE, exp. 11-2-88.

[29] Compra de armas México-Mitsui Bussan Kaisha, 1915, AHGE-SRE, exp. 17-8-289.

> Quien ignore que Japón busca dominar el Lejano Oriente carece de derecho para discutir nuestras políticas en Oriente. […] Yo culpo a esos estadounidenses que no pueden o no quieren ver el paralelismo entre el viejo problema del dominio en el Mediterráneo y el actual de la hegemonía en el Pacífico. En verdad, Roma y Cartago encarnaban los elementos del primero, como Estados Unidos y Japón lo hacen en el caso del segundo.[30]

En voz de sus diplomáticos o de sus simpatizantes —algunos de ellos situados en la academia estadounidense—, Japón negó insistentemente la veracidad de estos rumores, tanto en México como en Estados Unidos. La línea de defensa japonesa ante la cotidiana ola de distorsiones que aparecía en la prensa estadounidense pasaba por resaltar la vigencia de la alianza militar con Gran Bretaña, signada en 1902, y renovada en 1905 y 1911; por negar todo designio expansionista sobre China, y por argumentar, no sin razón, que la mayor parte de los rumores sobre una posible traición japonesa provenían del aparato alemán de propaganda asentado en México.[31]

A pesar de éstas y otras aclaraciones, la ola de rumores continuaba *in crescendo*. En junio de 1916, el propio titular de la Cancillería japonesa, barón Kikujiro Ishii, tuvo que salir a la palestra con el fin de desmentir todas estas noticias infundadas. Además de negar categóricamente que los japoneses hubiesen arreglado con Carranza un pacto secreto para proveer de armas a México en caso de que estallase una guerra entre éste y Estados Unidos, Ishii consideraba altamente improbable que empresas privadas japonesas estuviesen proveyendo insumos bélicos a México. El ministro de Asuntos Exteriores subrayaba que la gran mayoría de armas producidas en Japón se estaban canalizando a los aliados, y añadía:

> La nación japonesa espera sinceramente que se evite un conflicto armado entre Estados Unidos y México. Siendo el interés de Japón en América del Norte, Central y del Sur esencialmente pacífico y comercial, cualquier evento que generase inestabilidad en los mercados americanos se haría sentir con fuerza en Japón. Esto es especialmente cierto en un momento en el cual el

[30] "Towne Sees Japan as our Future Foe. Links Mexico and Orient", en *The New York Times*, 16 de abril de 1916, p. 8.

[31] Véase, por ejemplo, Jiuji J. Kasai, "The Case for Japan. Always Kept Her Agreements, and is Keeping Them Now", en *The New York Times,* 26 de agosto de 1914, p. 8, y Chugo Ohira, "Myths of japan's Warlike Intent", en *The New York Times*, 16 de julio de 1916, p. E2.

> comercio europeo en su totalidad está cerrado al Japón, y el mercado chino experimenta serios problemas.[32]

Los rumores sobre la supuesta alianza nipona-mexicana no amainaron. Todavía en 1918, distintos periódicos estadounidenses se referían a un arreglo mediante el cual México entregaría a Japón ya no sólo la bahía de Magdalena, sino una gran cantidad de terrenos en Baja California.[33] A la postre, las versiones de un Japón aliado con México para abrir un nuevo frente en la guerra contra Estados Unidos resultarían falsas. A lo largo de la guerra, Japón se mantuvo en el bando aliado, honrando sus compromisos con Gran Bretaña, pero también aprovechando las condiciones para afianzar su propio ascenso en Asia del Pacífico. En este sentido, en 1919, el ex presidente Theodore Roosevelt loaba en los siguientes términos la actitud japonesa en la Gran Guerra:

> En esta guerra Japón ha jugado un gran y útil papel. No hay duda de que tenía peculiares y especiales diferencias con Alemania […] Pero se mantuvo en el lado de la humanidad y la libertad, tal como nosotros lo hicimos. Su deber ha sido, antes que nada, expulsar a Alemania del Pacífico, así como ejercer las funciones de policía y protector del Oriente.[34]

Con este aval, y con su economía básicamente intacta, no fue extraño que tras la guerra Japón se haya erigido, sin discusión, en una de las grandes potencias mundiales. En China continuaba la prolongada inestabilidad política a que nos hemos referido, mientras que Rusia se había retirado de la escena regional tras la Revolución bolchevique. En 1919, durante la negociación del Tratado de Versalles, Tokio ya se había consagrado como una de las cinco grandes potencias, y mucho después ocuparía uno de los cinco asientos permanentes en el Consejo de la Sociedad de Naciones.

En la relación nipona-mexicana, ya sin la incertidumbre producida por las reiteradas intrigas germanas y con las aprensiones estadounidenses a la baja, los contactos bilaterales se normalizaron paulatinamente, aunque no alcanzaron los niveles de cercanía y cordialidad que habían llegado a experimentar en los últimos años del Porfiriato. Con la muerte violenta de Venus-

---

[32] "Ishii Denies Japan Will Arm Mexico", en *The New York Times,* 24 de junio de 1916, p. 3.

[33] Alianza entre México y Japón, 1918, AHGE-SRE, exp. 17-14-30.

[34] Theodore Roosevelt, "What The Japanese Have Stood for in World War", en *The New York Times*, 30 de noviembre de 1919, Sección Drama, Music, Art, p. xxi.

tiano Carranza, y tras el interinato de Adolfo de la Huerta, en diciembre de 1920 Álvaro Obregón llegó a la Presidencia de la República e hizo resurgir las fricciones políticas internacionales derivadas del no reconocimiento de su gobierno por parte del de Estados Unidos y de algunos de sus aliados.

Frente a este aislamiento internacional, Obregón apreciaba a aquellos gobiernos que "justificadamente han preferido seguir la regla del Derecho Internacional Público que no señala más cambio para un Gobierno, que el de reconocer al que ha sido electo en una nación amiga, de acuerdo con las leyes que en ella rigen".[35] A diferencia de otras potencias que demandaban del gobierno obregonista indemnizaciones por los costos que la Revolución mexicana había generado para sus ciudadanos y/o empresas, Tokio reconoció a Obregón y no rompió su relación con México. No lo haría tampoco en las sucesiones presidenciales de Plutarco Elías Calles, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez.

En este contexto, el 1 de noviembre de 1923 el consulado mexicano en Yokohama fue víctima de un fuerte terremoto que prácticamente destruyó esa ciudad y Tokio. Varios funcionarios del consulado mexicano resultaron lesionados a causa del temblor, y se vieron obligados a vivir en condiciones precarias durante varios meses. En un detallado texto enviado a la Cancillería, el titular de la misión mexicana en Tokio, Luis N. Rubalcava, informaba:

> La legación perdió parte de su techo y nosotros con nuestras familias […] vivimos en tiendas militares en el jardín del edificio, la situación se hace a veces bastante difícil y penosa, por la terribles incomodidades de que son víctimas principalmente las señoras y los niños, teniendo la pena de que una de mis hijas se ha enfermado y tenemos que conservarla, no obstante que su temperatura se ha elevado bastante, dentro de las húmedas carpas donde habitamos.[36]

Como consecuencia de este desastre natural, México se vio en la necesidad de trasladar su sede consular a Kobe, y posteriormente a Tokio. En la década de 1920 las relaciones entre Japón y México experimentaron una continua evolución. En el ámbito comercial, hacia finales de los veinte México exportaba a Japón productos como algodón, petróleo, cinc, mercurio, fibras

[35] Álvaro Obregón, "Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1921", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, p. 333.

[36] AHGE-SRE, exp. 17-10-312, 1923, en H. Furuya, *op. cit.*

textiles, plomo y productos del mar, particularmente camarones. Recibía, por su parte, importaciones de industrias de relativa densidad tecnológica. Tras varios años de cierta tranquilidad, la relación bilateral se vería sujeta a nuevas tensiones a partir de los años treinta. En esta ocasión, los problemas se derivarían del renovado expansionismo de Japón en Asia y de la posición que, en la frágil Sociedad de Naciones, México asumió frente a él y a otras iniciativas imperiales.

Capítulo 5
UNA GOLONDRINA SIN VERANO: PRIMERAS INMIGRACIONES JAPONESAS A MÉXICO

La migración asiática en el proyecto de Díaz: factores de atracción y expulsión

El periodo comprendido entre 1870 y 1913 fue de un extraordinario dinamismo de los flujos de comercio e inversión internacionales, gracias a la vigencia del patrón oro y a la disminución de las tasas arancelarias. Casi de manera cosustancial a estas tendencias, los flujos migratorios en el mundo registraron importantes aumentos. Por ejemplo, unos 60 millones de personas abandonaron el continente europeo para dirigirse sobre todo a América y Oceanía. No es sorprendente que a este periodo se le conozca también con el nombre de "la era de la migración masiva".[1] El inicio de la Primera Guerra Mundial en 1914, el periodo de entreguerras y la Segunda Guerra Mundial limitaron la internacionalización económica y generaron políticas migratorias cada vez más restrictivas. A la luz de estas tendencias puede entenderse mejor la estrategia del Porfiriato en la materia.

En México, distintos gobiernos a lo largo del siglo XIX habían suscrito la idea de que uno de los cuellos de botella en el desarrollo del país era la relativa escasez de población. A la luz de esas consideraciones, desde los primeros años del Porfiriato el gobierno promovió una serie de políticas destinadas a atraer extranjeros y poblar el país. En vista de su inclinación por lo europeo —y en especial de su admiración por la cultura francesa—, la apuesta inicial del presidente Porfirio Díaz era fomentar la emigración europea en una escala similar a la que ensayaban con éxito países como Australia, Argentina y Estados Unidos.

La Ley de Colonización del 15 de septiembre de 1883 postulaba que cualquier extranjero adulto que se asentara en México estaba facultado para comprar 2,500 hectáreas de terrenos federales, mismos que podría pagar en un término de 10 años. Además, se eximía a los inmigrantes del pago de impuestos federales y aranceles relacionados con la importación de insumos

[1] Timothy J. Hatton y Jeffrey G. Williamson, *The Age of Mass Migration. Causes and Economic Impact,* Nueva York, Oxford University Press, 1998.

agrícolas, así como de prestar servicios en el ejército. Para 1887 se tenía registro de 14 colonias, en las cuales residían 2,704 extranjeros.[2]

A pesar de las facilidades que ofrecía la Ley de Colonización, el flujo de inmigrantes provenientes de Europa hacia México no fue demasiado generoso. En contraste, la migración europea a otras latitudes se caracterizó precisamente por su abundancia; entre 1871 y 1910, cuando la era de la migración masiva comenzaba a llegar a su ocaso, habían arribado 19 millones de europeos a Estados Unidos y 7 millones a Argentina; en cambio, a México sólo habían arribado unos cuantos miles de europeos. Una explicación razonable de la relativa escasez de inmigrantes europeos hacia México sería que, para 1913, el PIB per cápita promedio de los países europeos era de 2,332 dólares, mientras que en Argentina y Uruguay rondaba los 3,500 dólares, y en Australia y Estados Unidos superaba los 5,000 dólares. En México, la cifra era de 1,732 dólares, significativamente inferior al promedio europeo.[3]

Ante el escaso éxito de los incentivos migratorios del Porfiriato en términos de la atracción de europeos, la clase política mexicana comenzó a contemplar con buenos ojos la posible inmigración de asiáticos, a semejanza de lo que pasaba en Estados Unidos. En efecto, para 1880 ese país ya había recibido a un cuarto de millón de trabajadores chinos; además, en esa misma época los propios chinos habían comenzado a llegar a Baja California y Sinaloa, aunque en proporciones mucho más modestas que las de Estados Unidos. En realidad, los ambiciosos planes porfirianos para fomentar la agricultura y la industria, y construir una infraestructura respetable requerían de importantes contingentes de mano de obra. Uno de los debates más relevantes en este renglón tuvo que ver con las nacionalidades asiáticas cuya migración a México se buscaría incentivar.

Por ejemplo, el ya citado científico y político Francisco Díaz Covarrubias abogaba por la migración de japoneses, más que por la de chinos. A decir de Díaz Covarrubias, los chinos evidenciaban cierta inclinación por el juego, así como una actitud tradicionalista y excluyente hacia otras culturas. En contraste, pensaba que la llegada de japoneses traería a México la introducción de nuevas técnicas de cultivo y el surgimiento de industrias como la laca, el cultivo del gusano de seda y la elaboración de muebles. Además, señalaba:

---

[2] E. Cortés, *op. cit.*, p. 71.

[3] Andrés Solimano, "Globalización y migración internacional: la experiencia latinoamericana", en *Revista de la CEPAL*, núm. 80, octubre de 2003, pp. 57-60.

> El pueblo japonés, tan pobre como laborioso, tan laborioso como sobrio, dotado por educación de un profundo espíritu de orden y respeto a las leyes, acostumbrado a buscar en el trabajo sus medios de subsistencia, proporcionaría a nuestros propietarios un gran número de jornaleros baratos, activos e inteligentes; a la vez que una colonia japonesa ofrecería a nuestro pueblo el saludable ejemplo de todo lo que puede lograrse con la constancia, la laboriosidad y la economía, aun en medio de las condiciones más desfavorables.[4]

Como factores de expulsión, en el lado japonés existía una actitud favorable del gobierno y de sus ciudadanos frente a la migración hacia el exterior. Esta actitud se fundamentaba, sobre todo, en el hecho de que por entonces existía una fuerte presión poblacional dentro del archipiélago nipón y se juzgaba necesario encontrar nuevos espacios territoriales para canalizar a la creciente mano de obra japonesa. Para ello era necesario desactivar, así fuese gradualmente, las prohibiciones que durante la era Tokugawa habían impedido la residencia de japoneses en el exterior.

Así, en 1868, en paralelo con el inicio de las reformas Meiji, 153 trabajadores japoneses emigraron a Hawai para laborar en una plantación azucarera. Al año siguiente, unas 40 personas fundaron el primer asentamiento agrícola japonés, llamado Colonia Wakamatsu, en California. El año de 1885 se considera el punto de inicio de la migración masiva de japoneses, pues Tokio negoció un pacto migratorio con Hawai y patrocinó el éxodo de 943 personas (los llamados *kan'yaku*), con contratos de tres años. En 1891-1892, el ministro de Asuntos Exteriores, Takeaki Enomoto, sondeó opciones que permitieran el establecimiento de colonias japonesas en lugares como Filipinas, Malasia y las Nuevas Hébridas. Enomoto procuraba que los japoneses que emigrasen lo hicieran en condición de colonos propietarios, más que como asalariados sujetos a contratos de trabajo. Al año siguiente, Enomoto, ya en calidad de ex canciller, fundó en Tokio la Sociedad de Colonización *(Shokumin Kokai),* que aglutinaba a funcionarios, periodistas y políticos interesados en promover la emigración japonesa.[5]

Vale la pena señalar que, a diferencia de las migraciones china y coreana, que también se analizan en este libro, la migración japonesa obedecía a una dinámica interna distinta. En los dos primeros casos, las dificultades políticas,

---

[4] F. Covarrubias, *op. cit.*, p. 129.

[5] Eiichiro Azuma, "Japanese Emigration Timeline, 1868-1998", en Akemi Kikumura-Yano (ed.), *Encyclopedia of Japanese Descendants in the Americas*, Lanham, Rowman Altamira, 2002, pp. 32-48.

la menguante cohesión social y las amenazas a la soberanía por parte de las potencias regionales y mundiales condujeron a situaciones de desesperación que promovieron importantes oleadas migratorias. Japón, en contraste, constituía una potencia en ascenso, con una economía pujante, un aparato militar cada vez más sofisticado, y pretensiones de convertirse en un jugador de talla mundial. En esta perspectiva, la promoción migratoria no sólo obedecía a las ya mencionadas presiones demográficas, sino también, en opinión de algunos autores, a una visión deliberadamente geopolítica que buscaba crear cabezas de playa japonesas en distintas partes del mundo. Según Eiichiro Azuma:

> Los líderes de Meiji solían contemplar la migración al exterior en el marco del desarrollo y expansión coloniales de Japón, más que en términos de la economía familiar o de oportunidades personales […] Las potencias occidentales se habían embarcado en su propia expansión colonial alrededor del mundo, y muchos japoneses educados pensaban que Japón debería hacer lo mismo.[6]

Estas características *sui géneris* contribuyen a explicar la razón por la cual Japón promovió la migración de sus ciudadanos, pero a la vez buscó mantener una estrecha vigilancia de su destino, así como el respeto a sus derechos laborales y humanos.

La ilusión viaja con los inmigrantes: la Colonia Enomoto en Chiapas

El entusiasmo generado por el inicio de las relaciones bilaterales entre Japón y México, en 1888, se hizo acompañar por una serie de intentos de fomentar las migraciones de nacionales japoneses a México. En vista de la complementariedad en los factores de expulsión y atracción, no extraña que uno de los primeros temas que los gobiernos de ambos países abordaron tras el inicio de las relaciones bilaterales haya sido, precisamente, el de la migración. A comienzos de las relaciones diplomáticas, el ministro mexicano, José María Rascón, en entrevista con su homólogo Enomoto, sugirió estudiar la posibilidad de establecer mecanismos bilaterales para promover la emigración japonesa a México. Dada su postura pro emigración, Enomoto mostró un entusiasmo similar al del diplomático mexicano, pero también hizo referencia a dos obstáculos que, a su juicio, podrían inhibir la migración japonesa. Por un lado, el funcionario japo-

[6] *Ibid.*, pp. 34 y 35.

nés se refirió a la inexistencia de una línea ferroviaria entre la costa mexicana del Pacífico y el interior del país; por otro, consideró que la ignorancia de los japoneses sobre México podría inhibir las potenciales migraciones.[7]

No obstante las dudas del gobierno japonés, las negociaciones continuaron avanzando. La representación japonesa en México fue comisionada por su gobierno para realizar estudios de factibilidad sobre la migración japonesa. Posteriormente, y como ya se mencionó, el propio Enomoto estableció la Sociedad de Emigración Japonesa; en 1893, el secretario de esta instancia, Tadashi Nemoto, efectuó una nueva visita de reconocimiento al país y concluyó que la costa chiapaneca sería el mejor lugar para el eventual asentamiento japonés. A la misma conclusión llegaron dos enviados más: Fushitoshi Jashigushi, quien visitó Chiapas entre 1884 y 1885, y Toradyi Kusakado, quien en compañía de Nemoto recorrió Chiapas en 1886.[8] En septiembre de ese año, el presidente Díaz anunció el inminente establecimiento de la colonia japonesa en el sur de México.

Finalmente, el 29 enero de 1897 se firmó en la ciudad de México el contrato correspondiente, que contenía las provisiones legales para el establecimiento de la colonia. Entre las 33 cláusulas del contrato se hallaban las siguientes: la compra de tierras en Escuintla, Chiapas (zona del Soconusco) por parte del gobierno de Japón; el establecimiento, en ese territorio, de una colonia integrada sólo por nacionales nipones, a razón de una familia por cada 2,000 hectáreas, y la provisión de una serie de exenciones fiscales para los 35 japoneses que residirían en ese lugar. El grupo arribó a Puerto Madero el 10 de mayo de 1887. El nuevo asentamiento japonés adoptó el nombre de Colonia Enomoto, en honor del titular del *Gaimusho* que había apoyado su formación.[9]

Una vez radicados en Escuintla, los japoneses se dieron a la tarea de cultivar la tierra y aprovechar los recursos marítimos que les ofrecía su nueva residencia. El principal producto que los colonos buscaron explotar con fines comerciales fue el café, cuyo cultivo se facilitaba por las favorables condiciones climáticas de la zona. También sembraron arroz, frijol y maíz, así como distintas hortalizas para el consumo de los miembros del grupo. La colonia

---

[7] Clinton Harvey Gardiner, "Early Diplomatic Relations Between Mexico and the Far East", en *The Americas,* núm. 4, vol. 6, abril de 1950, p. 406.

[8] E. Cortés, *op. cit.*, p. 65.

[9] Clinton Harvey Gardiner, *op. cit.*, p. 409; María Elena Ota Mishima, "Características sociales y económicas de los migrantes japoneses en México", en M.E. Ota Mishima (coord.), *op. cit.*, p. 56.

enfrentó, desde el principio, múltiples dificultades que inhibieron su desarrollo. A las adversidades derivadas del caluroso clima, se sumaron las diferencias con comunidades agrícolas aledañas, los problemas para conseguir insumos, como las semillas de café, y la pronta deserción de algunos colonos. A tal punto llegó a ser crítica la situación, que a principios de 1898 el gobierno japonés llegó a considerar la posibilidad de repatriar a todos sus nacionales avecindados en Chiapas.[10]

A fin de cuentas, esta posibilidad no se materializó. Muy pronto, el trabajo, la organización y la disciplina de los colonos lograron levantar la productividad de las tierras que se les asignó. Sin embargo, la mística de grupo inherente en el proyecto original de la Colonia Enomoto comenzó a decaer. Los inmigrantes empezaron a atomizarse y a cultivar las tierras en una forma más individual que colectiva. Así y todo, en 1905 los agricultores nipones, organizados por el agrónomo de ideas socialistas Ryojiro Terui, se reagruparon e integraron una nueva organización, la Compañía Japonesa-Mexicana, Sociedad Cooperativa.

Amén de organizarse para la producción de mercancías agrícolas, los 83 miembros de la cooperativa establecieron tiendas para vender sus productos; también construyeron varios puentes, una escuela y un dispensario médico. Como en el caso de otras modalidades de migración japonesa al país, el advenimiento de la Revolución mexicana en 1910 terminó por fragmentar a la cooperativa. Si bien es cierto que sus integrantes tendieron a permanecer en el país, muchos de ellos —incluido el propio Ryojiro Terui— vivieron una especie de diáspora intramexicana y terminaron, vía el mestizaje, por incorporarse a la población local.[11]

En suma, a pesar de la euforia inicial en ambos lados del Pacífico, los inmigrantes japoneses en Chiapas resultarían golondrinas que no hicieron verano. Tanto por el lado japonés como por el mexicano, se hicieron intentos de establecer otros asentamientos japoneses en los estados de Baja California, Chihuahua y Sinaloa. Por razones de carácter logístico, político o financiero, no fue posible cristalizar esos proyectos. A la postre, la Colonia Enomoto resultaría la única experiencia concreta de colectividades agrícolas japonesas en el México porfiriano. Esto no significa que la migración japonesa al país se hubiese detenido, sino que sus modalidades habrían de transformarse.

---

[10] E. Cortés, *op. cit.*, p. 78.

[11] *Ibid.*, p. 81. Véase también Jesús K. Akachi *et al.*, "Japanese Mexican Historical Overview", en A. Kikumura-Yano (ed.), *op. cit.*, pp. 204 y 205.

La migración por contrato: acumulación de capital *dekasegui*

A partir de 1901 se inició la migración por contrato de japoneses a México. Este género de migración estuvo organizado por agencias japonesas de carácter privado, pero estrictamente supervisadas por el gobierno. Los migrantes en esta modalidad eran los llamados *dekasegui*, cuyo objetivo era trabajar algunos años fuera de Japón, acumular capital y regresar a su país para invertirlo. Entre 1901 y 1907, agencias como la Kumamoto, la Toyo y la Tairiku, organizaron la llegada de más de 8,000 *dekasegui* al país.[12] A diferencia de los primeros inmigrantes asentados en Chiapas, la nueva oleada de japoneses se empleó predominantemente en la construcción de vías férreas y en las minas carboníferas del norte de México.

El primer grupo de trabajadores con contrato empleados en México provenía de la ciudad estadounidense Salt Lake City, Utah, y se empleó en las minas de carbón Las Esperanzas, situadas en el estado de Coahuila. La productividad y mística de trabajo de estos obreros resultó tan favorable que los dueños y gerentes de las minas solicitaron la autorización del gobierno japonés para permitir la migración de más trabajadores. Tras una investigación sobre las condiciones de trabajo vigentes en Las Esperanzas, el gobierno de Japón accedió a permitir la migración de un grupo de 100 trabajadores, reclutados por la agencia Kumamoto. A partir de entonces, dicha agencia gestionó la salida de 12 grupos más de emigrantes japoneses, que habrían de emplearse en distintas minas de carbón localizadas en Coahuila. Por su parte, la agencia Toyo envió grupos a las minas de Coahuila y Baja California. La agencia Tairiku se especializó en proveer inmigrantes para la agricultura y la construcción de ferrocarriles, aunque algunos de ellos se transformaron posteriormente en mineros o en obreros de la industria manufacturera.[13]

Las condiciones laborales típicas de los japoneses empleados en la minería y reclutados por la agencia Kumamoto, eran, en general, las siguientes:

> Los contratos de los trabajadores eran por dos o tres años. La jornada laboral duraba 10 horas y los días de descanso eran los domingos y días festivos; el salario de los mineros era de 60 centavos por tonelada de carbón extraída, con un pequeño bono para los que extrajeran más de 100 toneladas al mes. El trabajador tenía que pagar alquiler por su vivienda, pero no por el uso del

[12] E. Cortés, *op. cit.,* p. 87.
[13] *Ibid.,* pp. 86-89.

> comedor, la cocina y el agua. La hospitalización era gratuita, pero había que cubrirla pagando una pequeña prima de seguro. El costo del pasaje era sufragado por el trabajador. Un fondo de reserva que cubriría el costo del pasaje de regreso era administrado por la compañía, y cada trabajador ahorraba dos pesos mensuales.[14]

En comparación con las condiciones de trabajo para los chinos y coreanos que emigraron a México en la misma época, las existentes en las minas del norte parecen relativamente favorables. Una de las razones que explicarían esta situación es que la escasez de mano de obra en el norte de México, y la cercanía de fuentes de trabajo en Estados Unidos, se traducían en un mejor nivel salarial en relación con el centro o el sur del país, dotados de abundantes contingentes de mano de obra. De hecho, el caso era similar al que señala Friedrich Katz refiriéndose a los trabajadores en las haciendas: "Para atraer y conservar a sus trabajadores, los hacendados norteños tenían que ofrecerles algunos incentivos, el mayor de los cuales era un salario creciente que elevó los sueldos de los trabajadores del norte a un nivel mucho más alto que en el resto del país".[15] Las condiciones de trabajo en el norte operaban tanto para nacionales como para extranjeros, y con más razón se presentaban en la incipiente industria y las actividades extractivas.

Sin embargo, muchos japoneses comenzaron a negarse a trabajar en las minas por distintas razones. Argumentaban las violaciones a los contratos de trabajo, los abusos y falsas promesas de las agencias, la escasa seguridad de las minas carboníferas y la dificultad por parte de los trabajadores de extraer cantidades suficientes de carbón a causa de la baja ley de los minerales extraídos. En conjunto, estos hechos provocaron que el gobierno japonés prohibiese, en junio de 1903, la migración a México, con excepción de aquella que estuviese respaldada por contratos previamente negociados.

Con o sin contrato, los cada vez más numerosos desertores japoneses de las minas del norte mexicano buscaron reemigrar a Estados Unidos, como alternativa inmediata de supervivencia. Comenzó a estructurarse, así, una suerte de "triángulo migratorio" que involucraba a Japón, México y Estados Unidos. Este flujo migratorio, ya de por sí considerable, se engrosó con grupos de japoneses provenientes de Cuba y Sudamérica, que buscaban trasla-

---

[14] *Ibid.*, pp. 87 y 88.

[15] Friedrich Katz, *La servidumbre agraria en México en la era porfiriana*, México, Era, 1980, p. 40.

darse a la frontera norte de México como plataforma para ensayar el "sueño americano".

Un triángulo migratorio y un caballeroso acuerdo

Los flujos de japoneses a Estados Unidos tuvieron consecuencias políticas y diplomáticas que vale la pena mencionar. El gobierno estadounidense había sido relativamente permisivo frente a la migración japonesa a California, iniciada a fines de la década de 1860 y acelerada en la de 1880. Sin embargo, a principios del siglo XX, distintos grupos sindicales, actores políticos y organizaciones supremacistas blancas comenzaron a expresar sus temores por la presencia de trabajadores japoneses en la costa occidental de Estados Unidos. Estas demandas contra la inmigración comenzaron a manifestarse en políticas públicas concretas. Por ejemplo, en mayo de 1906, la junta escolar de San Francisco dispuso que todos los niños de origen asiático residentes en esa ciudad debían estudiar en escuelas segregadas.

Tras recurrentes tensiones entre Estados Unidos y Japón a causa del tema migratorio, el 24 de febrero de 1907 ambos países signaron el llamado Acuerdo de Caballeros (*Gentlemen's Agreement*). Mediante este instrumento, el gobierno de Japón se comprometía a negar la expedición de pasaportes a los trabajadores japoneses que deseasen ingresar en Estados Unidos, y además reconocía el derecho de ese país a evitar la entrada a japoneses provenientes de otros países, como Canadá o México. A cambio, los trabajadores nipones que ya vivían en Estados Unidos podrían permanecer allí, junto con sus esposas e hijos. Por lo demás, el presidente Theodore Roosevelt pidió a la ciudad de San Francisco derogar la orden de segregación, hecho que efectivamente ocurrió el 13 de marzo de 1907.[16] En paralelo con estas pautas restrictivas, en 1908 Canadá signó con Japón el acuerdo Hayashi-Lemieux, otro caballeroso pacto que establecía una cuota anual de 400 migrantes japoneses a Canadá.

Las nuevas disposiciones migratorias de Estados Unidos y Canadá, derivadas de sus respectivos *Gentlemen's Agreements* con Tokio, no sólo propiciaron una drástica disminución del ingreso de japoneses vía los puertos estadounidenses y canadienses del Pacífico, sino también un rígido control migratorio en la frontera con México, destinado a evitar la reemigración japo-

[16] Véase al respecto Eric Foner y John Arthur Garraty (eds.), *The Reader's Companion to American History*, Boston, Houghton Mifflin Harcourt, 1991, p. 442.

nesa desde este país. De todas formas, algunos grupos en Estados Unidos continuaban mostrando su desagrado por lo que consideraban un insuficiente cumplimiento del acuerdo por parte del gobierno japonés.

Para amortiguar el descontento de ese tipo de grupos, en una entrevista con *The New York Times* a principios de 1908, el ministro de Asuntos Exteriores de Japón, vizconde Tadasu Hayashi, manifestó que su país estaba haciendo todo lo posible por evitar la migración de trabajadores y falsos estudiantes a Estados Unidos. Hayashi agregó:

> El ministro de Asuntos Exteriores no dudará en prohibir por completo la emigración japonesa a Hawai, si esto resulta necesario. El Ministerio también busca prohibir la emigración a México. Aquellos que envíen emigrantes a México serán considerados como personas que ayudan a los emigrantes a ingresar en Estados Unidos a través de la frontera; en consecuencia, serán tratados como infractores de la ley.[17]

Un recurso utilizado por el gobierno japonés para reducir las tensiones derivadas de la migración de sus nacionales a Estados Unidos consistió en la promoción de Sudamérica —y en especial de Brasil— como destino para las nuevas corrientes migratorias. En 1908 arribó al estado de São Paulo un primer contingente de trabajadores japoneses, contratados por distintas fincas cafetaleras. A partir de entonces, y casi siempre con el estímulo y la coordinación de entidades del gobierno japonés, Brasil se convertiría en destino privilegiado para cientos de miles de *issei*.

Revolución, restricciones y migración a cuentagotas

No obstante las posturas restrictivas de Estados Unidos y Canadá, así como la canalización de japoneses hacia Brasil, el triángulo migratorio Estados Unidos-Japón-México no llegó a romperse del todo. Para 1910, de hecho, se estimaba que más de 10,000 japoneses residían en México, cifra nada despreciable si se calcula que la población total del país era de unos 15 millones de personas. La migración japonesa hacia Estados Unidos siguió ocurriendo, ahora de manera ilegal. En efecto, muchos de los japoneses residentes en

[17] "Japan Will Close Mexico's Open Door. A Statement by Hayashi", en *The New York Times*, 22 de enero de 1908, p. 4.

México buscaron internarse en el país del norte, a causa de la inestabilidad política y económica a que dio pie la fase armada de la Revolución mexicana. Los *issei* que permanecieron en México no fueron inmunes a los estragos causados por la Revolución: en algunos casos perdieron sus trabajos a causa del cierre de minas o fábricas; en otros, los revolucionarios quemaron sus fincas y expropiaron su ganado; igualmente, fueron asesinados por error, al ser confundidos con chinos; también fueron reclutados como soldados en el conflicto armado. Al mismo tiempo, algunos grupos de japoneses que vivían en Estados Unidos traspasaron la frontera sur para relajar la persecución de que eran objeto por parte de las autoridades migratorias de ese país.[18]

Un hecho poco conocido, pero subrayable, es que diversos grupos de japoneses en México decidieron incorporarse a los distintos bandos que disputaban el poder durante la Revolución mexicana. Los inmigrantes nipones disfrutaban de buena fama en cuanto a su capacidad organizativa y a su inteligencia en las tareas bélicas; la victoria de Japón en la Guerra contra Rusia (1904-1905) había contribuido a reforzar esa percepción. Algunos autores han propuesto la tesis, sujeta a más investigación y posterior comprobación, de que una gran parte de los japoneses que se incorporaron a la Revolución habían sido militares en su país. Este hecho habría facilitado su inserción y ascenso en los grupos beligerantes.[19]

La cauda destructiva que trajo consigo el movimiento armado preocupó a las autoridades japonesas, que temían por la suerte de sus nacionales avecindados en México. Por ello, en 1914 el *Gaimusho* comisionó al secretario del consulado japonés en Chicago, Shotuko Baba, para viajar al norte de México y ayudar a sus paisanos a superar las dificultades en que se hallaban. Gracias a sus habilidades diplomáticas y a su conocimiento del español, Baba logró reubicar a muchos residentes en Coahuila, Sonora y Baja California Norte, donde los efectos de la violencia eran mucho menores que en otros estados del país. Como ya se mencionó, los japoneses —originalmente contratados como jornaleros agrícolas en los campos de algodón en Mexicali— lograron prosperar en poco tiempo. Como ocurría en Perú, el *boom* algodonero de la Primera Guerra Mundial benefició a los japoneses que vivían en Baja California; pronto lograron convertirse en propietarios y aun traer a México a amigos y fami-

[18] M.E. Ota Mishima, *op. cit.*, p. 56; Daniel Masterson y Sayaka Funada-Classen, *The Japanese in Latin America*, Chicago, University of Illinois Press, 2003, p. 59.

[19] *Ibid.,* p. 60.

liares. Los pescadores japoneses en Ensenada corrieron una suerte semejante y se convirtieron luego en prósperos empresarios del ramo.[20]

El 28 de abril de 1917 —es decir, en plena Revolución mexicana—, el subsecretario de Relaciones Exteriores y el representante de Japón ante el gobierno mexicano, Tamekichi Otha, firmaron una "Convención sobre el Ejercicio de las Profesiones de Médico, Farmacéutico, Dentista, Partero y Veterinario". De acuerdo con dicha convención, los ciudadanos de uno y otro país podían ejercer libremente en ambos territorios las profesiones señaladas, siempre y cuando fueran facultados para dicho ejercicio mediante un diploma o título expedido por la autoridad competente del país de origen.[21] Como resultado de este instrumento legal, que estuvo vigente hasta 1928, ningún mexicano se radicó en Japón; en cambio, ingresó en el país un importante contingente de dentistas, médicos, farmacéuticos, obstetras y veterinarios japoneses. En vista de su buena preparación académica y su excelente práctica profesional, los miembros de esta nueva oleada de profesionistas dejaron una importante huella, gracias a la cual suelen ser bien valorados por los mexicanos.[22]

A pesar de las vicisitudes que se han reseñado, la migración japonesa logró echar sólidas raíces en México. Además, a diferencia de la escasa asimilación de los japoneses en otros países de las Américas, en México ocurrió un mestizaje relevante. En efecto, un número significativo de *issei* contrajo matrimonio con parejas mexicanas, acelerando así la asimilación social y cultural de los inmigrantes japoneses y sus descendientes *nisei*. Un sondeo sobre los matrimonios de hombres japoneses en México, realizado en 1935, encontró que, de una muestra de 1,152 varones, 265 tenían esposas japonesas, mientras que 354 manifestaban haber contraído matrimonio con mexicanas. Además, se piensa que, dadas las tendencias japonesas a la endogamia, en esta muestra se subestimaba la cantidad de matrimonios interraciales.[23]

En 1924, Estados Unidos dio una nueva vuelta de tuerca a las restricciones migratorias para los trabajadores asiáticos, en particular de chinos y japoneses; las nuevas disposiciones suponían un virtual cierre a la migración asiática. En los años subsecuentes, aquellos japoneses que vivían en México e

---

[20] *Idem*.

[21] Venustiano Carranza, "Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1917", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Un siglo de relaciones…, op. cit*., p. 274.

[22] María Elena Ota Mishima (comp.), *México y Japón en el siglo XIX: la política exterior de México y la consolidación de la soberanía japonesa,* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1976, p. 24.

[23] Cit. en D. Masterson y S. Funada-Classen, *op. cit*., p. 61.

intentaron reemigrar sin éxito a Estados Unidos terminaron por asentarse en los estados del norte del país. A base de grandes esfuerzos, estos inmigrantes lograron obtener cierta prosperidad, gracias al desarrollo de actividades como el comercio, el cultivo del algodón y la pesca.

Tras la firma de un nuevo Tratado de Comercio y Navegación, en 1924, ambos países acordaron que las futuras migraciones japonesas a México se harían sobre la base del *yobiyose* o migración por requerimiento. En otras palabras, los nuevos inmigrantes provenientes de Japón sólo podrían ingresar en el país si contaban con la invitación de un connacional que ya residiese en México. Estas condiciones, favorables para los japoneses, no dejaban de contrastar con una política migratoria mexicana que fue tornándose más restrictiva que antaño. Por ejemplo, la Ley de Migración del 13 de marzo de 1926, impulsada por el presidente Plutarco Elías Calles, estipulaba que los migrantes a México debían obedecer las leyes del país, amén de demostrar buena salud y el conocimiento de un oficio. Igualmente debían ingresar con un contrato de trabajo, o al menos demostrar la solvencia económica suficiente para sobrevivir durante tres meses. La nueva legislación también fortalecía los poderes de la Secretaría de Gobernación para el control de la migración, y establecía la obligación de los extranjeros de registrarse y obtener una identificación. Nuevas disposiciones migratorias, promulgadas en los años treinta a la luz de la Gran Depresión económica, confirmaron estos rasgos restrictivos e incorporaron otros más.[24]

Aun así, y gracias al *yobiyose*, en las décadas de los veinte y los treinta continuó el ingreso de migrantes japoneses —muchos de ellos profesionistas de alta calificación— a México. Al promediar la década de 1930, la principal comunidad japonesa en México se localizaba en Baja California, seguida por las que residían en Sonora y la ciudad de México. Una característica común a las distintas oleadas de migrantes japoneses en México fue su dispersión y su tendencia al cambio de actividades. Rara vez estos grupos permanecieron en los puertos de entrada a México, y sus actividades fueron transformándose conforme pasaba el tiempo: de una mayoría de agricultores y obreros en sus inicios, al de prestadores de servicios y dueños de empresas medianas y pequeñas en las urbes mexicanas.

La Nueva Ley de Población de 1936 buscaba que los extranjeros residentes en México procedieran a naturalizarse. Los japoneses respondieron a estos incentivos, y una buena parte de ellos adoptó la nacionalidad mexicana por naturalización. Muchos de ellos se casaron con mujeres mexicanas, pues

[24] *Idem.*

ese paso contribuía a hacer más expedito el proceso. Con altibajos, el sistema *yobiyose* mantuvo su vigencia hasta 1940; para entonces, el grueso de los inmigrantes japoneses en México había logrado una posición económica decorosa y una adecuada inserción en la sociedad del país adoptivo.

Después de una etapa de auge en la última década del siglo XIX y la primera del XX, la migración japonesa a México no fue conformada por grandes flujos súbitos y masivos de personas, sino por cantidades discretas pero constantes. Permítasenos una metáfora hidrológica: más que un *tsunami* migratorio como el que ocurrió en Brasil después de 1908, la migración japonesa a México en los años veinte y treinta se manifestó como una especie de riego por goteo. De acuerdo con datos concentrados por el *Gaimusho*, entre 1897 y 1912 alrededor de 11,000 japoneses ingresaron en México; en cambio, entre 1913 y 1926 lo hicieron 1,197, y entre 1927 y 1941 arribaron al país 2,270 súbditos del sol naciente. Para 1941, la cifra total de inmigrantes japoneses en México era de 14,566 personas.[25]

Los japoneses en México durante la Segunda Guerra Mundial

Con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, los inmigrantes japoneses habrían de vivir momentos muy difíciles. Así, antes y durante la Guerra del Pacífico (1941-1945), el flujo de migración nipona a México se detuvo, y aun llegó a revertirse. Si bien la cantidad de japoneses residentes en México no era tan alta como los 338,000 nipones radicados en Estados Unidos, y los más de 600,000 residentes en las Américas como un todo, su mera presencia despertó un sentimiento de aprensión en ambos lados de la frontera entre Estados Unidos y México.[26]

En Estados Unidos se temía que los japoneses pudiesen cimentar una alianza con los cristeros, los falangistas pro Franco y los sinarquistas residentes en Baja California, a partir de un sentimiento antiestadounidense compartido; igualmente se temía que las comunidades japonesas del Pacífico mexicano apoyasen una invasión de su país al suroeste estadounidense, o bien al Canal de Panamá.[27] En México, al parecer, había una preocupación compar-

[25] Véase Ministerio de Asuntos Exteriores, *Gaimusho Ryoji Iiju-bu, Waga kokumin no kaigai hatten: Iiju hyakunen no ayumi,* Tokio, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1971, pp. 142 y 143.

[26] Harry Bernstein, "Mexico's War With Japan", en *Far Eastern Survey*, núm. 24, vol. 11, noviembre de 1942, p. 245.

[27] *Ibid.,* p. 247.

tida por la formación de una posible "quinta columna" de los japoneses en México; pero sobre todo se quería evitar que la presencia japonesa en el país despertase impulsos intervencionistas en Estados Unidos.

Por su parte, los japoneses buscaron reclutar agentes de inteligencia y espionaje entre los *issei* y *nissei* residentes en México. En julio de 1941, el embajador japonés en México, Yoshiaki Miura, estableció, junto con asociaciones de inmigrantes japoneses en México, nueve áreas administrativas. Cada una de ellas tendría un encargado de informar a la representación nipona en México sobre los asuntos de seguridad vigentes en cada circunscripción. Además, previendo que el inminente inicio de la guerra traería consigo el embargo de bienes de los japoneses por parte del gobierno mexicano, el diplomático aconsejó a aquellos miembros de la comunidad casados con nacionales de México que transfiriesen de inmediato sus bienes a sus cónyuges.[28]

Tras declarar la guerra a Tokio, el gobierno mexicano suspendió las garantías individuales de los japoneses, y además les ordenó concentrarse en tres ciudades del interior —Celaya, Guadalajara y el Distrito Federal— para evitar su presencia en la frontera norte y la costa del Pacífico. Esta movilización forzada ocurrió en el espacio de unos cuantos días. Como preveía el embajador Miura, los japoneses debieron dejar atrás su vida cotidiana, sus propiedades y muchas de sus pertenencias personales.[29] Ante esta delicada situación, los japoneses residentes en México crearon comités de ayuda mutua. Con los fondos recaudados entre la comunidad nipona, se logró adquirir la ex hacienda de Temixco, en Morelos, donde numerosos japoneses se agolparon en búsqueda de refugio y alimentación.

Así, no resultó extraño que muchos japoneses buscasen ser repatriados a su país. Para el gobierno mexicano, la repatriación de japoneses no parecía una mala apuesta, pues le ofrecía la oportunidad de remitir a Japón a algunos nacionales "cuya estancia en México sea inconveniente en los momentos actuales".[30] Al mismo tiempo, permitía canjear a japoneses por mexicanos

---

[28] Véase D. Masterson y S. Funada Classen, *op. cit.*, p. 117.

[29] No cabe duda de que ésta fue una situación crítica para los japoneses en México. Sin embargo, una comparación con lo que sucedió a las comunidades niponas en Estados Unidos y algunos países de América Latina permite relativizar un tanto su sufrimiento en México. Por ejemplo, en Estados Unidos y Canadá los japoneses fueron enviados a virtuales campos de concentración, mientras que unos 2,000 japoneses de Centroamérica, Perú y Bolivia fueron remitidos a Estados Unidos para servir como rehenes. Véase E. Azuma, *op. cit.*, p. 42, y D. Masterson y S. Funada-Classen, *op. cit.*, pp. 113 y 114.

[30] Comunicación de Torres Bodet a secretario de Gobernación, 27 de enero de 1942, AHGE-SRE, exp. III-2436-1.

residentes en Japón, cuyo lecho tampoco era de rosas. Cabe señalar, en este sentido, que tras la declaración de guerra de México a Japón, a todos los diplomáticos mexicanos de la legación en Japón se les impuso un arraigo domiciliario en la propia sede diplomática, el cual sólo terminaría cuando fueran canjeados por prisioneros japoneses.[31]

Durante 1943, en plena Guerra Mundial, se mantuvo un intensa correspondencia sobre el canje de ciudadanos con la legación de Portugal en la ciudad de México, que había quedado a cargo de los asuntos de Japón; también hubo intensas comunicaciones entre distintas dependencias del Poder Ejecutivo en México. Finalmente, este país accedió a canjear 35 japoneses de distintos sexos y edades. En septiembre de 1943, las embarcaciones *Gripsholm* y *Teia Maru* recorrieron varios puertos de América, con el objeto de recoger japoneses que deseaban regresar a su país de origen. Entre los que fueron cambiados por mexicanos, latinoamericanos y estadounidenses en Lourenço Marques (hoy Maputo), Mozambique, estaba el grupo de japoneses residentes en México.[32]

Una vez finalizada la guerra, y hasta 1950, más de seis millones de japoneses en el exterior, entre los que se hallaban nuevos emigrantes, colonos y miembros de las fuerzas armadas, regresaron al país.[33] A tono con esta tendencia, algunos japoneses residentes en México procuraron y lograron regresar a Japón; otros más volvieron a las localidades mexicanas donde residían antes del estallido de la guerra; un tercer grupo comenzó una nueva vida en las zonas urbanas del país donde habían sido concentrados.[34] Por ejemplo, los japoneses que permanecieron en la ciudad de México pudieron sacar ventaja de las mayores oportunidades de educación y movilidad social que ofrecía la capital. Mientras algunos *nissei* e *issei* se abrieron camino en negocios como los talleres mecánicos, las refaccionarias y las papelerías, otros lograron mantener la tradición de emprender con éxito estudios profesionales, particularmente en las ciencias biológicas.[35] A partir de entonces, la migración japonesa en México tendería a concentrarse predominantemente en zonas urbanas.

---

[31] H. Furuya, *op. cit.*, p. 45.

[32] Comunicado de Jaime Torres Bodet al secretario de Marina, 23 de agosto de 1943, AHGESRE, exp. III-2436-1; D. Masterson y H. Funada-Classen, *op. cit.*, p. 171.

[33] E. Azuma, *op. cit.*, p. 69.

[34] Emma Chrisuru Nakatani Sánchez, "Memorias de un inmigrante japonés", en *Istor*, núm. 21, año VI, verano de 2005, pp. 145-147.

[35] Tekehiro Misawa, "México: el caso de Chiapas", en BID, *Cuando Oriente llegó a América: contribuciones de inmigrantes chinos, japoneses y coreanos*, Washington, BID, 2005, pp. 217-220.

Capítulo 6

LOS SÚBDITOS DE CHOSON EN YUCATÁN: DE LA TIENDA DE RAYA A LA HIBERNACIÓN DE LAS RELACIONES CON COREA

Durante el siglo XIX no se hicieron registros exhaustivos de contactos a nivel estatal entre México y el Reino de Choson, nombre con el que entonces se conocía al país asiático. El principal contacto fue societal y ocurrió vía la migración coreana en 1905. A diferencia de lo sucedido con los inmigrantes chinos o japoneses, cuyo arribo aconteció con diversos grados de intensidad a lo largo de varias décadas, los coreanos llegaron a México en un solo grupo y se asentaron en un único estado de la República Mexicana: Yucatán. El origen, el desarrollo y las consecuencias de dicha migración evidencian, entre otras cosas, los excesos de las haciendas porfiristas en términos de sufrimiento humano, así como la debilidad de una longeva dinastía Choson (1392-1910) que, aquejada por su debilidad terminal, era incapaz de defender los intereses de sus ciudadanos en el exterior. Más allá de eufemismos, los migrantes coreanos fueron sometidos a una virtual esclavitud —no distinta de aquella que padecían los mayas, yaquis y chinos— en las planicies de la península de Yucatán y en otras partes del país.

La migración coreana, entre los estertores de una larga dinastía y el apogeo de una modernización desigual

Un primer factor que explica el deseo de los coreanos de abandonar su país fue el deterioro político y económico de la dinastía Choson. Cabe hacer notar que, frente a la agresividad de las potencias occidentales que buscaban establecer colonias en Asia, la respuesta coreana fue mucho más cercana a la china que a la japonesa, por su incoherencia y límites. El desgaste de la dinastía Choson tras más de cinco siglos en el poder, se expresó en divisiones de la elite, así como en un alto grado de corrupción en el aparato de Estado. En lo económico, la fase terminal de esta era se caracterizó por inflación, inestabilidad monetaria y crecientes cargas impositivas, que a su vez retroalimentaron el enrarecido ambiente político.[1] Este entorno, de por sí adverso, se vio agravado por una

[1] Hea-Jin Park, "Dijeron que iban a levantar el dinero con pala: A Brief Account of Early Korean Emigration to Mexico", en *Revista HMIC*, Universitat Autònoma de Barcelona, núm. IV, 2006, pp. 137 y 138.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

serie de calamidades adicionales, como epidemias de cólera y periodos de sequía que se alternaban con inundaciones.

La pobre productividad agrícola y la consiguiente escasez de alimentos redundaron en el surgimiento de corrientes migratorias. Inicialmente, éstas transitaron del campo a la ciudad; sin embargo, al no encontrar suficientes oportunidades en las zonas urbanas, los coreanos se vieron forzados a buscar opciones de supervivencia en otros países. Para mediados de la década de 1860, ya se habían producido migraciones hacia el este ruso y la Manchuria china. Razones semejantes habrían de subyacer al posterior éxodo coreano hacia Hawai y México.[2]

La revuelta popular Tongjak contra el gobierno imperial coreano agravó la crisis política de Choson y proporcionó un pretexto para la intervención de chinos y japoneses entre 1894 y 1895.[3] La confrontación sino-japonesa en territorio coreano habría de ser la prueba de fuego para el ambicioso militarismo japonés. Tras su victoria sobre los chinos, los nipones sentaron sus reales en la península coreana y en Manchuria. Luego marcharían a Rusia, sobre cuyas consecuencias el ministro de México en Tokio, Carlos Américo Lera, señalaba en 1906:

> El Japón guerrero de Port Arthur y de Mukden ha hecho plaza a otro Japón industrial, colonizador y comerciante, competidor formidable que, a más de todos los progresos de la industria moderna, posee las primeras materias, cuenta con un trabajo manual abundante, sumiso, inteligente, módico y así armado se lanza a la conquista económica del mundo.[4]

Bajo tales circunstancias, para muchos coreanos la migración comenzó a aparecer como una opción cada vez menos absurda. A los movimientos migratorios que ya venían ocurriendo con dirección al Asia continental, sucedió, entre 1903 y 1905, un masivo desplazamiento de coreanos rumbo a las islas de Hawai, que para entonces habían pasado a manos de Estados Unidos. Poco tiempo después iniciaría la migración coreana hacia México, que analizaremos más adelante.

---

[2] Wayne Patterson, *The Korean Frontier in America: Immigration to Hawai*, *1894-1908,* Honolulu, University of Hawai Press, 1988, pp. 1 y 2.

[3] Vicente Blasco Ibáñez, *La vuelta al mundo de un novelista*, t. I, Valencia, Prometeo, 1924, p. 327.

[4] Memorándum de legación de México en Japón a la Secretaría de Relaciones Exteriores, 12 de noviembre de 1906, AHGE-SRE, exp. 15-13-17.

Mientras la península coreana vivía momentos de desolación y era víctima de los afanes expansionistas de las potencias, México experimentaba una etapa de optimismo, a causa del acelerado crecimiento económico. El gobierno mexicano consideraba necesario acelerar la colonización del territorio nacional, al que se juzgaba relativamente despoblado. En el caso de Yucatán, la dinámica general se complementaba con especificidades regionales que habrían de incidir positivamente en los flujos migratorios hacia la península. Acaso el más importante de los factores regionales para atraer migrantes fue el auge del cultivo y exportación del henequén (*Agave fourcroydes*), cuyas fibras eran utilizadas en la cordelería y sus productos.[5] A finales del siglo XIX y principios del XX, la demanda industrial de esta planta y sus derivados había provocado un *boom* económico en Yucatán. En la prosperidad del henequén se conjugaron factores de carácter climatológico, político, tecnológico y demográfico. Gracias a las características de su suelo, cuando la demanda de henequén en los mercados internacionales se incrementó, Yucatán estuvo en condiciones de ampliar rápidamente su frontera agrícola para el cultivo de esa fibra.

En el ámbito de la política yucateca, el fin de la larga Guerra de Castas (1847-1901) constituyó una suerte de catalizador para la conformación de haciendas henequeneras. No obstante la virulencia del enfrentamiento, hacia finales del siglo XIX la "casta divina" había logrado —en el plano estratégico— sofocar la rebelión maya; se reafirmaba así la desequilibrada estructura de clases característica del México colonial. Al mismo tiempo, a lo largo del siglo XIX las haciendas especializadas en la producción de maíz, caña de azúcar y ganado habían ido transformándose en productoras de henequén. En el plano internacional, la guerra por la independencia de Filipinas (1896-1898) prácticamente desincorporó a esas islas de la producción de henequén (conocido como "sisal" en el archipiélago asiático, con la consiguiente alza en el precio del henequén y el auge de su producción en México. Como bien lo diagnosticaba Justo Sierra en 1911: "La guerra en Filipinas está enriqueciendo a Yucatán, porque ha suprimido en los mercados la única fibra capaz de competir con el henequén".[6] Entre los factores tecnológicos que propiciaron el auge del cultivo del henequén, destaca la invención de la desfibradora mecánica en Yucatán, a fines de la década de 1850. Esta innovación llevó el

[5] El henequén es un agave originario de Yucatán; la demanda internacional de sus derivados indujo su cultivo en países como Brasil, Filipinas, Kenia, Madagascar y Tanzania.

[6] Justo Sierra, *Obras completas VII. El exterior*, México, UNAM, 1977, p. 90.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

grado de producción de esta planta a una escala casi industrial.[7] Otro factor tecnológico fue la invención de la segadora mecánica tipo McCormick en Estados Unidos.[8]

La conjunción de todos estos factores redundó en un auge de las ventas a un mercado estadounidense que virtualmente absorbía todas las exportaciones mexicanas de henequén. Para 1910, éste era el principal cultivo de exportación a Estados Unidos, y los ingresos obtenidos por su exportación alcanzaban los 24 mdd, contra cinco del café, dos del ixtle y dos provenientes del azúcar.[9] Gracias a esta repentina bonanza, "Yucatán, que era una de las provincias más pobres de México, se hizo una de las más ricas".[10]

Como suele ocurrir en México, esta riqueza estaba acompañada de contrastes. En su conocida obra *Ki: el drama de un pueblo y una planta*, que versa precisamente sobre el henequén, el escritor mexicano Fernando Benítez describe así la paradójica pobreza de la riqueza, asociada al "oro verde":

> La historia de nuestras plantas, como la historia de nuestros minerales, es en buena medida la historia de América Latina. En torno a ellas se mueven millones de esclavos, codicias, intereses, jugadas de bolsa e increíbles especulaciones. Han creado colosales fortunas y han determinado la ruina y la bancarrota de países enteros. Han permitido el ascenso de los gobiernos y los han derrumbado […] Los opulentos regalos de la Naturaleza se han convertido, para nosotros, en frutos de ceniza y lágrimas, y lo que debía ser motivo de felicidad es motivo de esclavitud y de miseria […] La rapacidad extranjera y la codicia propia son las culpables de que en los campos del trópico americanos reine la tiranía, el hambre, el alcohol y la muerte.[11]

Yucatán y su súbita riqueza no eran, en absoluto, ajenos a esta paradoja y sus consiguientes distorsiones. La fiebre del henequén dio paso a una boyante industria y a la recreación de la casta divina, ahora ligada al merca-

---

[7] Lee Alston, Shannan Mattiace y Thomas Nonnenmacher, "Coercion, Culture and Debt Contracts: The Henequen Industry in Yucatan, Mexico, 1870-1915", en NBER *Working Papers,* núm. 13852, marzo de 2008, pp. 9 y 10.

[8] Nelson Reed, *La Guerra de Castas de Yucatán,* México, Era, 1971, p. 277.

[9] Stephen Haber, Armando Razo y Noel Mauer, *The Politics of Property Rights: Political Instability, Credible Communities, and Economic Growth in Mexico*, *1876-1929*, Nueva York, Cambridge University Press, 2003, pp. 327- 336.

[10] N. Reed, *op. cit.*

[11] Fernando Benítez, *Ki: el drama de un pueblo y una planta*, México, FCE, 1985, pp. 37 y 38 (Lecturas Mexicanas, 78).

do mundial vía las exportaciones de la fibra dura. Sin embargo, además de la pobreza de las mayorías, prevalecía un notable cuello de botella. En la medida en que la siembra, cuidado y cosecha del henequén son muy intensivos en mano de obra, la relativa escasez de trabajadores inhibía mayores ganancias para los hacendados yucatecos. En febrero de 1902, en su discurso de toma de posesión, el gobernador Olegario Molina —personaje vinculado estrechamente a los intereses de los hacendados del henequén— argumentaba:

> A medida que el desarrollo del cultivo del henequén se ha venido extendiendo, al amparo de los precios remuneradores que obtiene el agricultor, el número de jornaleros no corresponde a la cantidad de trabajo que ofrecen la actividad y aspiraciones de nuestras empresas agrícolas. Estas diferencias han venido acusando un sensible malestar producido por la ansiedad misma de nuestros agricultores para proporcionarse los brazos que necesitan.[12]

Molina no estaba, por cierto, incurriendo en exageración alguna. Si bien es verdad que, en 1900, la insuficiencia demográfica de Yucatán no era tan drástica como la de los estados del norte del país, la escasez de mano de obra sí contribuía a limitar las expectativas económicas de los productores del henequén. Con una superficie de 39,340 km^2 y una población de 309,652 habitantes, la densidad poblacional de la península era de 7.87 hab/km^2, apenas superior a la densidad media nacional de 6.92 hab/km^2. Por otra parte, hasta entonces el recurso de la mano de obra no mexicana había sido poco utilizado: en 1900, la proporción de extranjeros residentes respecto de la población nacida en el país, era, a nivel nacional, de 0.42%, y a nivel estatal, de 0.17%. Ante esas limitaciones, los hacendados locales no sólo comenzaron a emplear a grupos de exiliados políticos condenados a trabajos forzados y a indígenas yaquis provenientes del norte del país, sino también a jornaleros cubanos y chinos.[13] En todo caso, prevalecía una gran demanda de mano de obra, que impulsó a los terratenientes yucatecos a buscar más contingentes de fuerza de trabajo provenientes de Asia.

---

[12] Olegario Molina, Discurso presentado durante la toma de posesión como gobernador constitucional del estado de Yucatán, citado por Rafael de Zayas Enríquez, *El estado de Yucatán: su pasado, su presente, su porvenir*, Nueva York, J.J. Little & Ives Co., 1908.

[13] Gilbert Joseph, *Revolution From Without: Yucatan, Mexico and the United States,* 1880-1924, Nueva York, Cambridge University Press, 1982, p. 72.

Venta de esperanzas, compra de trabajo. Reclutamiento y viaje a México de los coreanos

A principios de 1904, los hacendados yucatecos contrataron los servicios de un intermediario de nombre John G. Meyers, o Myers, especializado en reclutar inmigrantes. El origen del personaje no ha sido aclarado del todo. Para algunos: "El primer contacto efectivo de los coreanos con México fue principalmente a través de un agente inglés, llamado Myers, quien fue contratado por algunos hacendados mexicanos".[14] Para otros, en cambio: "al parecer era holandés, ingresado a México con pasaporte británico y aparentemente nacionalizado mexicano residente en Yucatán".[15] Más allá de esas discrepancias, el punto importante es que el personaje fue comisionado por la llamada Junta de Inmigración, formada por hacendados de Mérida, para contratar trabajadores en Asia. Inicialmente, Meyers trató de reclutar a ciudadanos japoneses; Tokio no lo permitió, pues ya enfrentaba fuertes presiones estadounidenses para disminuir la migración japonesa a Estados Unidos. Ante esa imposibilidad, y frente al hecho de que China también había prohibido la inmigración de sus ciudadanos por las malas experiencias en Perú y Cuba, Meyers optó por trasladarse a Corea y contratar inmigrantes de ese país.[16]

Una vez en Corea, el 15 de octubre de 1904, Meyers inició una campaña publicitaria en las ciudades más importantes (Seúl, Inchon, Wonsan, Chinnampo, Mokpo, Busán y otras). Meyers y sus allegados contrataron una serie de anuncios que, entre el 1 de noviembre de 1904 y el 2 de febrero del año siguiente, aparecieron en periódicos como *Hwangseong Shimun* y *Daehan Ilbo*. Los primeros anuncios que se insertaron en la prensa coreana aclaraban que el empleo era para trabajadores de plantación. Tal vez debido a que la oferta no había resultado suficientemente tentadora para los coreanos, los anuncios publicados en 1905 se referían a "reclutamiento de granjeros", omitiendo más pormenores sobre el trabajo.[17] Independientemente del detalle de los anuncios, México fue mostrado como una tierra de oportunidades ilimitadas. Muestra de ese sesgo es el siguiente anuncio, que se publicó siete veces en el *Hwangseong Shimun*:

---

[14] Pong-hyon Paek, "The Koreans in Mexico, 1905-1911", tesis de maestría, Austin, Texas, Graduate School of the University of Texas at Austin, 1968, p. 28.

[15] Alfredo Romero Castilla, "Huellas del paso de los inmigrantes coreanos en tierras de Yucatán y su dispersión por el territorio mexicano", en M.E. Ota Mishima, *Destino México…*, *op. cit.*, pp. 133 y 134.

[16] *Idem*.

[17] Hea-Jin Park, *op. cit.*, pp. 140 y 141.

> En la América del Norte se encuentra México, tierra de civilización y riqueza comparables con las de su vecino Estados Unidos. Aquí la tierra es pródiga y el agua abundante; el clima es cálido y saludable. La mayoría de su población es rica y los pobres son muy pocos, por lo que hay escasez de mano de obra. Recientemente muchos chinos y japoneses se han establecido en México y han logrado en poco tiempo amasar grandes fortunas. Hoy las puertas del éxito están también abiertas para los jóvenes coreanos. Apresúrense a registrar sus nombres en cualquiera de nuestras oficinas. No dejen pasar esta oportunidad.[18]

Respecto de temas más concretos, las inserciones pagadas por los agentes de Meyers en los periódicos coreanos ofrecían:

- Salarios atractivos y exentos de impuestos, y además solamente nueve horas de trabajo.
- Salarios calculados sobre una base semanal y sin deducción de los costos de transporte, ligados a la productividad del trabajador.
- Contratos por cinco años.
- Casas para vivir y exenciones de impuestos; servicios médicos y medicinas gratuitos.
- Posibilidad de cultivar hortalizas o de criar aves de corral y cerdos, ya fuese para la venta o para el autoconsumo.
- Disponibilidad, con costo para la plantación, de un empleado japonés con dominio tanto del inglés como del coreano, para auxiliar a los trabajadores cuando desearan enviar cartas o dinero a sus familiares en Corea.
- Con todas esas ventajas, y con la seguridad de que "el costo de la vida por persona y por día es de 20 a 25 centavos de pesos mexicanos", los candidatos a inmigrantes sólo podían concluir que una estancia en Yucatán les permitiría volver a Corea con una cantidad de dinero suficiente para mejorar sustancialmente sus condiciones de vida. Por si fuera poco, se aseguraba que "todas estas regulaciones son acordes con las normas especiales de empleo de los administradores de las plantaciones y ya han sido aprobadas por la Korean Foreign Office".[19]

---

[18] Cit. por A. Romero Castilla, en M.E. Ota Mishima, *op. cit.*, p. 137.

[19] Wayne Patterson, "Korean Immigration to the Yucatán at the Turn of the Century: The Diplomatic Consequences", ponencia presentada en la XXVI Convención Anual de la International Studies Association, México, 5-9 de abril de 1983, pp. 35-37.

Gracias a su audacia, en un lapso de cuatro meses Meyers logró reclutar a 1,033 voluntarios; de ellos, 702 eran hombres, 135 mujeres y 196 niños; en su conjunto constituían 257 familias y 196 hombres solteros. La mayoría de los hombres eran menores de 40 años y, por tanto, se encontraban en plena madurez productiva. En cuanto a sus ocupaciones, existía una notable heterogeneidad: no sólo había en el contingente pescadores, granjeros, mineros y leñadores, sino también ex militares, burócratas de bajo nivel, vagabundos y hasta unos cuantos miembros en desgracia de la elite yangban. Finalmente, en el grupo había personas de religión cristiana, cuyas motivaciones para migrar se centraban en practicar sus creencias sin restricciones.[20] Independientemente de sus orígenes regionales, resulta claro que los emigrantes eran de extracción predominantemente urbana, ya que en su mayoría provenían de Seúl e Inchon. Por tanto, las condiciones iniciales de los trabajadores coreanos eran poco propicias para lograr su inserción satisfactoria en las plantaciones de henequén.

El 21 de marzo de 1905, cuando el barco en el que viajarían los migrantes estaba a punto de salir del puerto de Inchon, uno de los niños enfermó de viruela. Este hecho retrasó la partida dos semanas, tras decretarse una cuarentena entre los pasajeros del barco *Ilford.*[21] La reacción de los agentes de Meyers a este hecho inesperado fue impedir que los trabajadores coreanos fueran visitados por sus familias, para evitar nuevas complicaciones con las autoridades. Un problema adicional fue la expedición de pasaportes para los coreanos. Este trámite adquirió un tinte de ilegalidad, ya que puso de realce el tráfico de influencias entre las legaciones extranjeras y los agentes gubernamentales coreanos. Cabe recordar, en este sentido, que el 15 de noviembre de 1902 el rey Kojong había otorgado la exclusividad de los asuntos migratorios de los ciudadanos coreanos al agente estadounidense David W. Deshler. En consecuencia, aquella migración que no estuviese sancionada por este empresario se consideraba ilegal.

Además, en abril de 1905, y ante los rumores de que los migrantes coreanos hacia México serían sujetos a la esclavitud, el entonces ministro de Relaciones Exteriores de Choson, Yi Ha-yong, envió un oficio donde se solicitaba a las autoridades del puerto de Inchon limitar la expedición de pasa-

[20] Sobre el perfil de los inmigrantes coreanos en México, véase Jong-Deuk Lee, "Meksiko hanin iminjadeul-ui seonggyeok-gwa jeongcheseong byeonhwa", en Kyung-Won Chung (ed.), *Meksik'o, K'uba Hanin iminsa [Coreanos en México, Cuba],* Seúl, Hankuk University of Foreign Studies Press, 2005, p. 38; Hea-Jin Park, *op. cit.*, p. 143; Pong-hyon Paek, *op. cit.*, p. 126; A. Romero Castilla, *op. cit.*, p. 140.

[21] *Ibid.*, p. 143.

portes a quienes planeaban viajar a Hawai y México.[22] Conscientes de estas limitaciones legales, Meyers y su representante japonés en Seúl, Kanichi Oba, trataron de persuadir a John Jordan, ministro de la Gran Bretaña en Corea, para que ejerciera sus buenos oficios en la expedición de los pasaportes. Jordan se resistió a hacerlo, pero puso en contacto a Meyers con el ministro de Francia, quien finalmente consiguió que se emitieran, sin investigación previa, los pasaportes para los trabajadores coreanos.[23]

Al tráfico de influencias debe agregarse el hecho de que Japón consideraba que, si existía migración coreana a México, ésta ya no debía dirigirse más a Hawai o California, por lo que la migración a México aparecía como una válvula de escape que disminuiría la presión política derivada del éxodo japonés a Estados Unidos.[24] A pesar de la prohibición del gobierno coreano para viajar a México, el *Ilford* logró salir de Busán e Inchon en marzo o en abril de 1905. Tras una escala en Yokohama, Japón, el grupo arribó a Salina Cruz el 8 de mayo. Llegaron por mar a Puerto Progreso, donde tocaron tierra el 15 de mayo de 1905.[25] Sin esperar más, el mismo día la mayoría de los coreanos partió en tren a Mérida.

Los coreanos en México: de las altas expectativas a la dura realidad

Al llegar a la capital de Yucatán, los coreanos se dieron cuenta de inmediato de que las expectativas laborales ofrecidas por Meyers no serían cumplidas en la realidad. Los hacendados yucatecos y sus capataces de inmediato procedieron a disputar en subastas a los trabajadores, a los que se realizaron inspecciones, incluso dentales. También se procedió a cortarles el *sangtu*, una especie de chongo que, en la época Choson, era considerada sinónimo de distinción y una señal de respeto hacia los padres; por ello, cortar el *sangtu* se consideraba una especie de sacrilegio contra el cuerpo. La elección de los trabajadores por parte de los hacendados no tomó en cuenta los vínculos de amistad entre ellos, y en algunos casos se llegó a separar a los miembros de una misma familia.[26]

---

[22] Hea-Jin Park, *loc. cit.*

[23] W. Patterson, "Korean Immigration…", *op. cit.*, p. 4.

[24] W. Patterson, *The Korean Frontier in America…*, *op. cit.*, pp. 128-134.

[25] La fecha del inicio del viaje es imprecisa: Alfredo Romero Castilla indica que fue el 4 de abril, a pesar de citar fuentes que señalan el 26 de febrero, el 31 de marzo y el 2 de abril; Paek Pong-hyon, por su parte, afirma que la fecha fue el 5 de marzo.

[26] Jong-Deuk Lee, *op. cit.*, p. 42; Hea-Jin Park, *op. cit.*, p. 144.

Los coreanos quedaron repartidos en 22 haciendas henequeneras: Azkorá, Buenavista, Chenché, Chinkilá, Chocholá, Chunchukumil, Itzinkab-Cámara, Kankapchen, Kuká, Kohopchaká, Nogeyong, Sanaktáh, San Antonio, San Enrique, San Francisco, Santa Rosa, Santiago, Tizimín, Temozón, Yazché, Zacil y Zukú.[27] Las condiciones de trabajo en esas haciendas eran —y no sólo para los coreanos— de virtual esclavitud. Lo que imperaba, en realidad, era el sistema de trabajo forzado por deudas contraídas, llamado en México "acasillamiento". Las condiciones de vida en las haciendas henequeneras han sido ampliamente documentadas por diversos estudios sobre el tema. Destaca, por su crudeza, el relato del periodista estadounidense John Kenneth Turner.[28]

En un sentido formal, la situación de los inmigrantes coreanos difería de la de los peones acasillados, pues sus obligaciones laborales estaban sujetas al cumplimiento del contrato firmado. En la realidad, los trabajadores coreanos no laboraban en condiciones radicalmente distintas a las de sus colegas mexicanos. Aun en ese adverso contexto, los jornaleros coreanos no demoraron en mostrar una alta resistencia y disposición al trabajo, mismas que los hacendados llegaron a apreciar; además, su nivel de endeudamiento fue menor que, por ejemplo, el de sus compañeros mayas. Pese a todo, y al igual que los yaquis, muchos coreanos intentaron —y lograron— huir de las plantaciones de henequén.[29]

El afligido corazón del rey y el paraíso terrenal de la casta divina

A pesar de la cautela de los henequeneros para que las duras condiciones de trabajo en las haciendas de Yucatán no fuesen conocidas en el exterior, muy pronto comenzaron a circular testimonios provenientes de diversas fuentes. Reporteros, escritores y viajeros coincidían en afirmar que las condiciones laborales en las haciendas henequeneras eran, por decir lo menos, precarias.

En 1908, el ya citado John Kenneth Turner fingió ser un inversionista interesado en adquirir plantaciones de henequén. Turner hizo pensar a los hacendados yucatecos que buscaba invertir fuertes capitales en propiedades henequeneras. Así camuflado, pudo viajar y fue cordialmente recibido en distintas haciendas henequeneras en la península de Yucatán. En su obra,

[27] José Sánchez Pac, *Memorias de la vida y obra de los coreanos en México desde Yucatán,* México, edición del autor, 1973, p. 13.

[28] John Kenneth Turner, *México bárbaro*, México, B. Costa-Amic, 1967, p. 22.

[29] *Ibid.*, pp. 23-25.

Turner consideraba que en ese lugar existían más de 100,000 esclavos por deudas que trabajaban para unos magnates del henequén. De esos esclavos, según cálculos de Turner, unos 8,000 serían yaquis; 3,000 chinos y coreanos, y entre 100,000 y 125,000 mayas.[30] Además de Turner, otros viajeros dieron a conocer al mundo las condiciones de trabajo vigentes en Yucatán. Uno de ellos fue Pak Yong-sun, un vendedor coreano de *ginseng* que, como parte de un viaje de trabajo, había visitado algunas haciendas henequeneras en noviembre de 1905:

> Los coreanos que fueron traídos aquí trabajan por 35 centavos por día, bajo continuo hostigamiento durante la jornada laboral, y viven en chozas miserables durante la noche. Viven prácticamente sin ropa. Fui informado que reciben malos tratos y son considerados inferiores, en su estatus, al perro del terrateniente. La cantidad de dinero disponible es de 25 centavos, [pues] son pagados principalmente en especie y no con dinero, estando obligados a comprar [todo lo necesario] en la tienda de la hacienda. Ellos pagan 25 centavos por dos hops [unidad de medida coreana] de arroz, nueve piezas de pan, una pequeña cantidad de frijoles negros y de maíz. Si no trabajan con ahínco, reciben fuertes azotes; si llegan a enfermar y no pueden trabajar, son encerrados en las trojes. Muchos coreanos fueron castigados en esos lugares por haber intentado escapar a esas duras condiciones; fueron atrapados fácilmente por desconocer el medio.[31]

Esta situación pronto tuvo efectos en la esfera diplomática. Además de la evidencia provista por los viajeros que reportaban las difíciles condiciones de vida en las haciendas henequeneras de Yucatán, las asociaciones de coreanos residentes en Estados Unidos se encargaron de transmitir a las autoridades coreanas informes sobre las condiciones de vida existentes en las plantaciones mexicanas de *Agave fourcroydes*. Destacaba entre ellas la *Kungminjoe*, o Korean National Association (KNA) con sede en San Francisco, California. Preocupado por las malas noticias que llegaban desde América, en 1905 el rey Kojong hizo pública su preocupación por la suerte de sus súbditos en México:

> Recientemente hemos sido informados sobre la situación de nuestros emigrantes en México, noticias que nuestro corazón se ha resistido a continuar

[30] J.K. Turner, *op. cit.*, pp. 12 y 13.
[31] Carta transcrita en W. Patterson, "Korean Immigration", *op. cit.*, p. 34.

> escuchando. El tráfico de esclavos es una práctica abolida en todas las naciones. ¿Por qué entonces fueron vendidos a extranjeros más de mil compatriotas? Nuestro gobierno cometió el error de no impedir desde el primer día las actividades de reclutamiento de la Compañía. Mucha gente ignorante ha sido llevada a un lugar extraño donde no hay nadie ante quién poder quejarse de su miserable condición. Ahora funcionarios del gobierno deben negociar con la Compañía el inmediato retorno de los emigrantes, sólo así podrá tener un pequeño alivio nuestro lacerado corazón.[32]

Como consecuencia del discurso, en 1905 el Ministerio de Relaciones Exteriores envió distintos comunicados, tanto a la embajada de México en Estados Unidos como a la Secretaría de Relaciones Exteriores, que la Cancillería coreana suponía localizada en Toluca. En ambos textos, el gobierno coreano explicaba que se habían recibido informes sobre los maltratos infligidos a sus nacionales en Yucatán, mientras que sólo en uno de ellos, entregado a la legación de México en Estados Unidos, Corea solicitaba información sobre los migrantes. Al recibir esta comunicación, la Cancillería escribió al gobierno de Yucatán inquiriéndole sobre el particular. El gobernador de Yucatán, Olegario Molina, juez y parte, miembro de la "casta divina", "el hacendado más poderoso del sureste",[33] y en algún momento secretario de Fomento de Díaz, presentaría las haciendas henequeneras como sucursales del cielo en la tierra:

> Me es grato manifestarle, que indudablemente son falsos los informes que se han recibido en el mencionado reino, tanto en lo referente a la esclavitud como en lo que concierne a la alimentación, pudiendo asegurarse que los coreanos residentes en Yucatán están mejor alimentados que los que, en su país, prestan servicios en las labores agrícolas.[34]

El titular de la Cancillería mexicana, Ignacio Mariscal, dio por correcta la versión del gobierno de Yucatán, e incluso la anexó a su respuesta al gobierno coreano, fechada el 13 de septiembre de 1905. Además de mencionar que el encargado de Negocios de China en México había viajado a Yucatán "quedan-

---

[32] Cit. por A. Romero Castilla, *op. cit.*, p. 150.

[33] Mario Ramírez Rancaño, *Ignacio Torres Adalid y la industria pulquera*, México, UNAM-IIS/ Plaza y Valdés, 2000, p. 257.

[34] Sección de Justicia e Instrucción Pública del Estado de Yucatán, oficio 3062, cit. en A. Romero Castilla, *op. cit.*, p. 152.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

do satisfecho de que son absolutamente inexactos los rumores que han circulado", Mariscal concluyó: "Quedará ese Gobierno seguro de que sus súbditos no sólo gozan en México de las amplias garantías constitucionales de la República, sino que reciben, además, de los particulares, las consideraciones y cuidados a que son acreedores los hombres de trabajo".[35]

El gobierno coreano mantuvo sus sospechas iniciales y refrendó la prohibición de emigrar a México. No obstante, los coreanos residentes en Yucatán fueron dejados a su suerte, pues Seúl carecía de representaciones diplomáticas en México susceptibles de asumir la responsabilidad de los nacionales coreanos. Una protección más efectiva de ellos se hizo imposible a causa de las circunstancias que por entonces vivía el país asiático. Los rumores sobre la deplorable situación de los coreanos en México eran tantos que, para mediados de 1905, Yun Chi-ho, viceministro de Asuntos Exteriores de una Corea cuya soberanía se eclipsaba, fue nombrado para realizar un viaje de inspección a Hawai y México. Sin embargo, el *Gaimusho* no envió a Yun recursos para el viaje a México. Tal olvido no fue accidental, sino derivado de una maniobra japonesa. De acuerdo con W. Patterson:

> Estaba en el interés de Japón evitar el viaje de Yun a México no sólo porque podría llevar a la renovación de la migración [coreana] a Hawai, sino porque podría servir como un preludio al establecimiento de una legación coreana en México […] Una maniobra de este tipo por parte del gobierno coreano […] simbolizaría un grado de independencia en materia de política exterior que Japón, en este momento, consideraría intolerable.[36]

Los coreanos en Yucatán: entre la asimilación y la reemigración

Para 1909 era evidente que los contratos estaban a punto de expirar y que pronto los coreanos adquirirían el estatus de trabajadores libres. Ante el desentendimiento de hacendados y autoridades coreanas y japonesas respecto de una posible repatriación, parecía cada vez más claro que los coreanos se verían obligados a permanecer en Yucatán y concentrarse en Mérida. Esta perspectiva hizo que los trabajadores coreanos comenzaran a establecer mecanismos que

[35] Nota de Ignacio Mariscal al ministro de Negocios Extranjeros del Imperio de Corea, 13 de septiembre de 1905, AHGE-SRE, reproducida en *ibid.*, pp. 152 y 153.

[36] W. Patterson, "Korean Immigration... ", *op. cit.*, p. 14.

les permitieran una mejor organización de su comunidad. Auxiliados por la KNA, los coreanos de Yucatán lograron fundar una asociación, una iglesia y una academia militar.

El 9 de mayo de 1909 se creó la rama de Mérida de la KNA; a través de ella, los residentes en Yucatán volvieron a establecer contacto con la vida social y política de los coreanos de ultramar. Previamente, el 5 de octubre de 1908, se había establecido una congregación metodista coreana; con la construcción de la iglesia, los inmigrantes contaron con un espacio para discutir su destino, establecer mecanismos de ayuda mutua y estimular el sentido comunitario por medio de la exaltación del patriotismo coreano. En cuanto al instituto militar de Mérida, éste se financió mediante una Ke, asociación mutualista financiera que recababa fondos entre todos los miembros de la comunidad coreana. La academia llegó a contar con 118 alumnos coreanos y algunos yucatecos que seguían los cursos de instrucción física. El coreano fue utilizado como primer idioma y se impartía el español como segunda lengua.[37] Cuando por fin llegó la fecha en que los contratos vencían y los coreanos debían ser liberados, las opciones que los hacendados y migrantes barajaron eran las siguientes:

En cuanto a los hacendados, en muchos casos procuraron obstaculizar la salida de los trabajadores coreanos. Los henequeneros pretendían cobrar gastos de persecución a aquellos coreanos que habían querido escapar; otros buscaban retener a los trabajadores asiáticos mediante el expediente de las deudas; otros más, en fin, argumentaban que los hijos de los peones coreanos nacidos en las haciendas henequeneras habían pasado a ser propiedad de éstas, a la usanza de la época y el lugar. Por lo que se refiere a los coreanos, una solución podría haber consistido en regresar a Corea. Lamentablemente, muy pocos de los inmigrantes que deseaban retornar a su país lograron concretar esta opción. Por un lado, no habían acumulado suficientes recursos para sufragar un pasaje; por otro, muchos de ellos no soportaban la idea de regresar a una Corea avasallada por el dominio japonés.

Una segunda opción empezó a considerarse a partir de las gestiones del KNA, que buscaba facilitar la reemigración de los coreanos asentados en Yucatán a Hawai, o bien a la zona continental de Estados Unidos. Para 1911, los coreanos en Estados Unidos habían logrado reunir una importante cantidad de fondos que se utilizarían en transportar a los coreanos de Yucatán a Hawai. Sin embargo, en septiembre de 1911, las autoridades migratorias estadouni-

[37] Paek Pong-hyon, *op. cit.*, p. 49.

denses capturaron sin documentos de viaje a cuatro coreanos de Yucatán que habían viajado como avanzada hacia Estados Unidos. Dada la vigencia de las restricciones a la migración asiática en ese país, este incidente terminó bloqueando todo intento posterior de reemigración coreana desde México.[38] A la postre, la mayoría de los inmigrantes coreanos optó por permanecer en Yucatán. Sin embargo, a despecho de su recobrada libertad, la incorporación de los coreanos a la sociedad mexicana no fue fácil. Y aunque finalmente el grueso de ellos y sus descendientes lograron insertarse en la sociedad mexicana, en ello debieron invertir muchos sacrificios. Por lo demás, las condiciones políticas en el México de las postrimerías del régimen de Porfirio Díaz (1876-1910) tuvieron una influencia adversa sobre la constitución de la comunidad coreana en Yucatán:

> Los coreanos sufrieron, en la medida en que la Revolución se produjo antes de que se hubieran insertado en la sociedad mexicana. Durante la Revolución, la sociedad mexicana fue caótica, los precios de las materias primas aumentaron y el sistema económico sufrió un colapso. La iglesia y la escuela coreanas también sufrieron un colapso abrupto, todos los fondos fueron congelados y los coreanos perdieron sus trabajos, mientras que sus reuniones eran prohibidas.[39]

En esas condiciones, los integrantes de la comunidad coreana debieron explorar distintas posibilidades de sobrevivencia. Aunque las fuentes estadísticas divergen, un hecho significativo que resalta en ellas es que la comunidad coreana de Yucatán se disgregó físicamente. Las fuentes citadas por Paek Pong-hyon afirman que, en 1910, residían en Yucatán 784 coreanos, de los cuales 613 eran hombres y 171 mujeres. En contraste, los censos de población utilizados por Alfredo Romero Castilla indican que en ese año residían en el país 310 coreanos, de los cuales sólo dos vivían en Baja California y otros dos en Campeche. Más allá de las discrepancias de esas dos fuentes, otro hecho significativo es que en 1920, de acuerdo con el censo de población realizado ese año, residían en el país 254 coreanos; de éstos, 131 permanecían en Yucatán, 49 se encontraban en Tamaulipas y 40 en Veracruz; otros 13 fueron registrados en Campeche, mientras que sólo cuatro por localidad residían en Coahuila, Distrito Federal, Nuevo León, Quin-

[38] *Ibid.*, pp. 51 y 52.
[39] *Ibid.*, p. 50.

tana Roo y Sinaloa; finalmente, en Puebla y Oaxaca vivían dos y uno respectivamente.[40]

El movimiento migratorio dentro de México estuvo acompañado, el 9 de enero de 1921, de la salida del país de un grupo de 228 coreanos con destino a las plantaciones azucareras de Cuba. Dado que el censo de 1930 indica la presencia de 219 coreanos, es muy probable que el de 1920 haya subestimado el tamaño de la población de ese origen. Es claro que la comunidad coreana de Yucatán se redujo drásticamente en términos numéricos al dispersarse por buena parte del territorio nacional, formando, en muchos casos, núcleos cuasifamiliares. La reducción del número de integrantes de la comunidad coreana residente en México y su dispersión en el territorio nacional dificultaron en extremo el mantenimiento de relaciones fluidas entre los grupos que la formaban. Con el paso del tiempo, los inmigrantes coreanos fallecieron y sus descendientes, por necesidad, tuvieron que integrarse a la sociedad mexicana. Sin nexos con el país de origen de sus progenitores, los coreano-mexicanos experimentaron el desvanecimiento del perfil cultural de sus ancestros. De cualquier manera, el nacionalismo entre los inmigrantes coreanos y sus descendientes siguió expresándose, así fuese de manera marginal.

Por ejemplo, en agosto de 1942, en una carta enviada al secretario de Relaciones Exteriores, Ezequiel Padilla, el representante de la asociación Coreana de México, José Han (uno de los migrantes coreanos originales), pedía a la Cancillería el reconocimiento de esa asociación, y se quejaba de que con frecuencia los coreanos y sus descendientes eran "confundidos y tratados como japoneses y enemigos". José Han solicitaba también que los miembros de la comunidad coreana fuesen "tratados y protegidos como amigos de la causa democrática y libertaria, y no como enemigos, puesto que los coreanos también estamos del lado de las Democracias por nuestra propia liberación y del mundo entero".[41] De todos modos, la condición colonial de Corea, la falta de nuevas oleadas migratorias y el creciente mestizaje de los nacionales coreanos avecindados en México, así como las turbulencias de las dos guerras mundiales, habrían de poner, en lo sustancial, un largo paréntesis a las relaciones entre ambos países. Este periodo de hibernación llegaría a su fin en 1962, cuando una Corea liberada, aunque dividida, establecería relaciones diplomáticas con México. De ese proceso daremos cuenta en un momento posterior de este mismo libro.

---

[40] A. Romero Castilla, *op. cit.*, p. 159.

[41] Asociación Coreana de México, de José Han a Ezequiel Padilla, 21 de agosto de 1942, AHGE-SRE, exp. XXIII, 311 (51.9).

Conclusiones
ATRAPADOS POR LA MODERNIDAD, MARCADOS POR LA EVANESCENCIA: RELACIONES DIFERENCIADAS E INMIGRACIÓN

La modernidad europea de los siglos XVII y XVIII llegó inicialmente, en el caso de México, montada sobre el entusiasmo de elites que buscaban aminorar la presión del Imperio español sobre Nueva España; más adelante, en la década de 1820, la modernidad se puso de manifiesto en los esfuerzos de las elites para crear un Estado independiente. A mediados del siglo XIX, el impacto modernizador no fue tan terso, pues se manifestó a través de la expansión estadounidense, de la construcción de sus fronteras apuntalada con herramientas culturales y tecnológicas. En este proceso, el vecino del sur, cada vez más débil, vio extinguirse los sueños del Primer Imperio de mantener tanto la extensión geográfica de los dominios españoles en América del Norte como su influencia en el resto de las colonias hispanas en América y Asia.

Las esperanzas fueron truncadas por las pérdidas territoriales; por la imposibilidad de establecer un marco institucional garante de la inserción del nuevo país independiente en un sistema internacional dominado por las potencias europeas, y por la incapacidad de los actores mexicanos para convertirse en elementos propulsores de un crecimiento económico susceptible de convertir la nueva nación en una exportadora global capaz de atender lugares entonces tan lejanos como China. Durante la *pax* porfiriana, las elites mexicanas trataron de adaptarse a los cambios económicos mundiales; aun cuando el régimen porfirista quedó atrapado por la tenaza de la importación de capital y tecnología, contribuyó a consolidar poderosos grupos económicos regionales en Chihuahua, Morelos, Nuevo León, Sonora y Yucatán, pero sin que dichos grupos alcanzaran proyección e influencia internacionales. Finalmente, México no vio materializarse las aspiraciones del Dictamen presentado a la Soberana Junta Gubernativa del Imperio Mejicano por la Comisión de Relaciones Exteriores el 29 de diciembre de 1821, primero de la Independencia. A partir de 1910, el país vivió la convulsión de la violencia revolucionaria durante por lo menos dos décadas, abriendo paso a la institucionalización promovida por los sonorenses Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles.

Japón, en sentido totalmente inverso, como un negativo del proceso histórico mexicano, fue arrastrado a la modernidad de forma violenta e involuntaria, por lo menos hasta finales de la década de 1880. Pero, en un lapso muy

breve y de forma ordenada, las elites japonesas fueron capaces de responder y de asimilar los elementos clave de los nuevos tiempos: construcción de un Estado centralizado, fortalecimiento de viejos grupos económicos y apuntalamiento de algunos nuevos, industrialización, militarización, urbanización, transformaciones educativas, entre otros. Para mediados de la década siguiente, ya tenían perfectamente claro que, para llegar a ser una potencia basada en el poderío económico, la expansión allende sus exiguas fronteras era esencial; fortalecidos sus poderes político y militar, fueron capaces de derrotar no solamente a los Estados débiles de la región (China y Corea), sino también a Rusia (la potencia colonial con mayor presencia en Asia Oriental). El Dictamen mexicano y el Juramento de los Cinco Principios nipón tienen valor fundacional, pero sólo el segundo fue exitosamente puesto en práctica. Como en las artes marciales, los japoneses no opusieron resistencia, sino que aprovecharon la fuerza del contrario para impulsar su propio movimiento y adquirir velocidad. Sin haber vivido un proceso cabal de colonización, y tampoco una lucha independentista como las americanas, los japoneses lograron crear una identidad nacional y construir un Estado-nación moderno, al que convirtieron en potencia regional antes de fenecer el siglo.

En México, las elites, de manera limitada, desordenada y dividida, enfrentaron con poco éxito un mundo que no era culturalmente ajeno a ellas. Mientras, sus similares china y coreana se enfilaban hacia el fracaso; sin comprender lo que sucedía a su alrededor, a partir de la Primera Guerra del Opio (1839-1842), enfrentaron situaciones adversas derivadas del avance de las potencias europeas. La expansión nipona en la región fue psicológicamente devastadora y, para China, marcó el ocaso de las dinastías imperiales; los chinos progresistas se esforzaron, sin éxito, en lograr la apertura del sistema político y en poner en práctica reformas limitadas y condenadas al fracaso. Tanto la extensa China como la pequeña península coreana vivieron diversos tipos de colonización, hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial; entonces dispusieron de las condiciones necesarias para crear Estados independientes y modernos, bajo la forma republicana.

Las relaciones societales y gubernamentales entre México y sus pares asiáticos tuvieron como marco el proceso de modernización impuesto desde el exterior, en un doble sentido: como reacción y respuesta al mismo. En efecto, mientras las sociedades asiáticas mantenían excedentes relativos de mano de obra abundante y barata, la colonización de los territorios obtenidos mediante la guerra de 1848 hacía de Estados Unidos el principal polo de atracción de migrantes provenientes de todo el orbe; y el mantenimiento de las fronte-

ras establecidas mediante el Tratado de Guadalupe Hidalgo, también exigía al gobierno mexicano la apertura del país a las corrientes migratorias internacionales. Los contactos societales establecidos a través de las migraciones encontraron un marco jurídico en los acuerdos intergubernamentales nipo-mexicano y sino-mexicano; pero más allá de la dimensión jurídica, la consolidación de un sistema capitalista global, dominado por los capitales industrial, comercial y financiero, generaba nuevos lazos de interdependencia económica y política entre países independientes, así como entre éstos y las regiones sometidas al régimen colonial. En un mercado mundial cada vez más integrado, la mano de obra era una de las mercancías más preciadas, y los gobiernos de los países no dominantes buscaban dotarse de instrumentos jurídicos que los situaran en el mismo nivel institucional que los poderes de la época.

Hemos mostrado, en esta primera parte, que la relación bilateral de México con Japón y China, desde su inicio, fue atrapada por el proceso modernizador, y que su principal característica fue la evanescencia. Los intercambios comerciales entre la América del Pacífico y el Asia del Pacífico se remontan a los tiempos coloniales, cuando eran intercambiados bienes (como plata y telas) e ideas (sobre todo religiosas). La suspensión de los vínculos comerciales no implicó el fin abrupto de la interacción; ésta, aunque limitada, se mantuvo gracias a esporádicos inmigrantes y a una presencia constante de temas asiáticos en la literatura del México independiente. Antes del periodo cubierto por esta primera parte, sólo pudimos encontrar registros de dos intentos de recuperar la memoria y materializar los encuentros asiático-mexicanos: el de Agustín de Iturbide (1821-1823) y el de Maximiliano de Habsburgo (1863-1867). El primero trató de consolidar la independencia política y garantizar la inserción de la nueva nación en el sistema internacional de la época, manteniendo hasta donde fuera posible el *statu quo* heredado del régimen colonial; se trató de un esfuerzo activo y racional por practicar una política exterior con una visión global de la cual derivaban tanto objetivos precisos como los medios necesarios para alcanzarlos; en el centro de las preocupaciones de las autoridades imperiales, estaba el expansionismo de las potencias europeas (Rusia, en el norte de la Alta California, y Gran Bretaña, en la llamada Honduras Británica) y de Estados Unidos. La historia no sólo corroboró la pertinencia de las preocupaciones del efímero gobierno imperial; también emitió un juicio severo sobre la incapacidad de las autoridades republicanas para tomar las medidas necesarias para contener el expansionismo del gobierno estadounidense.

La tentativa del Segundo Imperio mexicano por restablecer los nexos asiático-mexicanos fue, más bien, producto de preocupaciones externas orien-

tadas a ampliar la presencia europea en Asia por diferentes vías. En gran medida fue una tentativa puramente reactiva a factores exógenos y sin sustento discursivo; en todo caso, desde la perspectiva europea, la conexión Europa-México-Asia era percibida como algo normal y natural. La pérdida de los contactos centenarios Asia-México empezó a ser recuperada gracias a los procesos migratorios; durante la última parte del siglo XIX, los flujos migratorios crearon un complejo sistema americano multidireccional que abarcaba Estados Unidos, México, Centro y Sudamérica, así como el Caribe. Las razones para el surgimiento de ese sistema estuvieron ligadas a la lógica del desarrollo del capitalismo en esa amplia región; el desarrollo de las redes migratorias tuvo como saldo la limitación de las fuentes de trabajo en función del origen geográfico de los migrantes y del racismo subyacente en las formas de apreciar (a los otros) propias de las elites americanas.

A lo largo del Porfiriato (1876-1910), las autoridades mexicanas intentaron sentar las bases de una política migratoria con perfiles eugenésicos: bajo la influencia de la experiencia estadounidense y sobre la base de creencias supuestamente científicas, el país progresaría atrayendo los elementos adecuados para colonizarlo; éstos funcionarían como propietarios o como trabajadores libres, sujetos a relaciones salariales contractuales. La política migratoria del periodo no fue exitosa y, en lo que respecta a Asia, fue diferenciada. Desde posiciones racistas propias de la época, políticos, funcionarios e intelectuales debatieron respecto de a quiénes traer y bajo qué condiciones, desde allende los océanos. Ya con la presencia china en México, tomó forma la idea de que los chinos, y luego los coreanos, servirían como fuerza de trabajo asalariada; mientras que los japoneses, vistos con mejores ojos que sus vecinos, podrían adecuarse mejor como propietarios.

El gobierno mexicano logró la firma de tratados con múltiples propósitos con sus contrapartes del Imperio del Japón, primero, y luego del Imperio de China. El tema central de ambos tratados fue el migratorio; sin embargo, la diplomacia mexicana, tratando de imitar la política exterior de las potencias coloniales, intentó beneficiarse de la extraterritorialidad con China; en cambio, con el gobierno imperial japonés, las relaciones fueron establecidas en un plano de igualdad intergubernamental. Gracias a esos acuerdos, los gobiernos establecieron un marco jurídico para el desarrollo y la modernización de las relaciones bilaterales; del lado mexicano, siempre estuvo presente la necesidad de utilizarlas para equilibrar la creciente presión política de la relación con el gobierno estadounidense. En el caso de Corea, la desintegración de su sistema político y la ocupación de la península coreana por el ejército imperial

japonés terminaron convirtiéndola en un protectorado nipón; eso, aunado a la falta de interés político de parte de las autoridades mexicanas, tornó imposible la negociación de convenios bilaterales; los flujos de migrantes, por tanto, fueron promovidos por agentes particulares, y los inmigrantes coreanos debieron sufrir todo género de vejaciones, sin tener ningún recurso legal ni apoyo gubernamental para defenderse.

A fin de cuentas, la diferenciación hecha por el gobierno porfirista es explicada, en primer lugar, por la mencionada visión racista de los funcionarios gubernamentales mexicanos y por las actitudes mostradas por las autoridades asiáticas. Es decir, la inmigración china fue iniciativa individual o de grupos ya asentados en Estados Unidos; pero el gobierno Qing poco hizo para establecer una estrategia de negociación triangular que aliviara las presiones sociales y políticas sobre sus súbditos en México. Igualmente, ya iniciado el siglo XX, el gobierno coreano, ante la pésima situación de sus ciudadanos, poco hizo para actuar a su favor. El gobierno japonés, por el contrario, actuó de manera racional al respecto, enviando funcionarios a México para averiguar sobre las condiciones que enfrentarían los migrantes a su arribo. En última instancia, contaban con una política migratoria orientada a la consecución de un doble objetivo: reducir la presión demográfica de una sociedad que transitaba de una economía agrícola a una industrial, y utilizar a los migrantes como un instrumento de expansión en América, en el marco de un esfuerzo por alcanzar una proyección más allá de los límites de Asia del Este.

Por el lado de los inmigrantes igualmente existía un interés explícito: ahorrar para, a su regreso, invertir en su país de origen; en estas páginas, ese interés aparece de manera clara en el caso de los japoneses. En ese mismo sentido, es destacable que el perfil del migrante asiático no fue el esperado por los mexicanos: los chinos, de origen rural, deseaban y lograban dedicarse a actividades no agrícolas, y resultaron muy exitosos en el comercio; los coreanos, de extracción urbana, tampoco aspiraban a quedarse en el campo y les fue muy difícil salir de él; los japoneses se alejaron por completo de las expectativas mexicanas, cuando profesionistas nipones empezaron a asentarse en México.

Los inmigrantes de Asia, sobre todo los chinos y coreanos, enfrentaron situaciones que frenaban su movilidad social. Mientras que los primeros vivieron en condiciones de franca esclavitud, los segundos, sin vivir en las mejores condiciones, se asentaron en grandes espacios regionales para prosperar en el comercio y otras actividades productivas. Ante un régimen porfirista en desintegración, y ante la ausencia de impulsores del comercio regional, los chinos ocuparon un espacio económico vital, sobre todo para ventas al menudeo. Si,

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

desde finales del siglo XIX e inicios del siguiente, los inmigrantes chinos fueron vitales para la integración de mercados regionales, en los albores de los movimientos revolucionarios y durante la institucionalización de la Revolución mexicana, la apreciación de sus funciones económicas por parte de los oriundos de dichas regiones se transformó radicalmente: sirvió de motivación para movilizar sectores socialmente frustrados y canalizar su violencia a través del corporativismo propio de las nuevas instituciones gubernamentales; por otra parte, el movimiento antichino provocó una especie de acumulación originaria, pues mediante la expropiación apenas legalizada transfirió bienes y capitales propiedad de chinos a los grupos económicos protegidos por los nuevos gobiernos estatales. La victoria de los nacionalistas xenófobos sobre los chinos fue posible gracias la conjunción de por lo menos las siguientes variables:

1. La xenofobia dejó de ser irracional, en el sentido de que inició como una respuesta violenta y con poca elaboración intelectual a un orden socioeconómico incomprensible en su funcionamiento, el cual aparentemente no podía ser cambiado sin la fuerza. Con el paso del tiempo se racionalizó, lo cual quiere decir que se dotó de ideas-teorías para combatir a los "enemigos". De lo anterior surge su fuerza y penetración en las mentes de diferentes grupos sociales, lo cual, en un lapso muy corto, se expresó en patrones de conducta en contra de los chinos.
2. El proceso de racionalización llevó al levantamiento de instituciones y a la elaboración de ordenamientos legales que fueron utilizados como armas en contra de los sino-mexicanos y sus familias, como fue el caso de la Ley Federal del Trabajo.
3. Una arma fundamental de algunas de las fuerzas políticas posrevolucionarias fue canalizar la movilización militar hacia la política como mecanismo de construcción del Estado, pero igualmente como herramienta para derrotar en toda la línea a los enemigos político-económicos. Con muchos de los llamados extranjeros, se insistió en la noción de raza "como elaboración social y no como diferenciación puramente zoológica", pero los nacionalistas aprovecharon esta argumentación para expropiarlos y expulsarlos del país.

La relación bilateral, como fue prevista, aunque en sentido completamente opuesto y negativo, giró alrededor de la migración, pero bajo condiciones que durante grandes lapsos la paralizaron, como ocurrió luego de la denuncia, por parte del gobierno mexicano, del Tratado de Amistad, Comercio y Nave-

gación con China. Las relaciones bilaterales, inexistentes con Corea, trataron de ser igualitarias con Japón, prácticamente en todo sentido. Con China, en lo diplomático, fueron óptimas pero mínimas, aunque tuvieron una fuerte connotación negativa, pues el discurso racista llegó a tal extremo que casi logró deshacerse de los chinos y sus familiares, nacidos o no en México. A la par de los ataques y expropiaciones, en diferentes niveles gubernamentales, fueron creadas leyes nacionalistas con fuertes contenidos racistas (antichinos), xenófobos (contra todos los extranjeros) y clasistas (afectaban solamente a los trabajadores). En las regulaciones migratorias vigentes en el siglo XXI podemos encontrar las principales líneas de fuerza del nacionalismo de los treinta y cuarenta del siglo pasado.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Segunda parte

1932-1988, ASIA DEL PACÍFICO EN LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA: EVANESCENCIA Y DIVERSIFICACIÓN

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Introducción
ENTRE LA DUDA Y LA DESORIENTACIÓN

El periodo 1932-1988 tiene como principales características: *a)* el contraste entre la continuidad, no exenta de sobresaltos, del sistema político mexicano y los cambios experimentados por el sistema político internacional; *b)* la extensión de la práctica de la política exterior desde el ámbito de relaciones directas de gobierno a gobierno hasta las relaciones mediadas por los organismos multilaterales, y *c)* la diversificación de las relaciones bilaterales con los gobiernos asiáticos.

Continuidad del sistema político mexicano y cambios en el orden internacional

La estrecha relación entre la permanencia del sistema político mexicano y los cambios en el sistema internacional, a nuestro parecer ilustra la perenne, aunque no siempre evidente, continuidad entre las dimensiones interna y externa de la política mexicana. Por lo que se refiere a la permanencia del sistema político mexicano, a comienzos de los treinta los cimientos institucionales del orden posrevolucionario empezaban a solidificarse para sostener las estructuras verticales y corporativas que habrían de ser ulteriormente desarrolladas por las diferentes administraciones del Partido Revolucionario Institucional. Las expresiones formales y más evidentes de esa solidificación fueron, por un lado, la sucesión regular de las administraciones, a partir de la de Plutarco Elías Calles, sobre la base de elecciones (no siempre) libres, primer elemento básico de la democracia representativa; y, por el otro, la institucionalización del segundo factor fundamental de esa forma de régimen político: el sistema de partidos, aun cuando fuera con un partido único, sustentado por el Partido Nacional Revolucionario, perfeccionado con el Partido de la Revolución Mexicana y sublimado en el Partido Revolucionario Institucional.

La institucionalización de esos dos elementos influyó lo suficiente en las percepciones del *big brother* del norte para cambiar su apreciación sobre sus vecinos del sur, y para que empezara a construir una nueva relación de vecindad, no carente de problemas. Así, un primer síntoma de la distensión entre

los gobiernos mexicano y estadounidense fue la aceptación del primero, en 1932, en la Sociedad de Naciones. El gobierno mexicano, defensor a ultranza del derecho de gentes desde los primeros días de la gesta por la Independencia, era por fin aceptado en el concierto de las naciones, como rezaba la retórica del siglo pasado. Por supuesto, se trataba de un concierto bajo la batuta de la potencia mundial en ascenso, y las expresiones nacionalistas (como la expropiación de la industria petrolera mexicana en el México de 1938, la reforma agraria de Jacobo Arbenz en la Guatemala de 1954, o la reivindicación de la soberanía sobre las islas Malvinas por el gobierno militar de la Argentina de 1982) no tenían cabida en el juego de intereses imperialistas, aun cuando fuesen intereses de potencias extracontinentales. De allí la cautela de todas las administraciones del gobierno posrevolucionario en materia de política exterior; una cautela que terminó expresándose en el neutralismo sui géneris practicado por el gobierno mexicano a lo largo de toda la Guerra Fría.

En efecto, la última tentativa de intervenir en los asuntos internos del Estado posrevolucionario mexicano, motivada por la expropiación de las empresas petroleras extranjeras, fue rápidamente puesta en sordina por las potencias que se preparaban para participar en la Segunda Guerra Mundial. Con miras a mantener la soberanía del Estado mexicano, la administración de Manuel Ávila Camacho no tuvo más remedio que alinearse con el bloque de los Aliados y declarar la guerra a las potencias del Eje; como veremos en esta segunda parte, en las relaciones con los gobiernos de los países asiáticos, los papeles se invirtieron: el contencioso migratorio con el de la República de China fue puesto entre paréntesis y la coincidencia en el bloque aliado hizo de él el socio por antonomasia en el continente asiático; las excelentes relaciones con el gobierno imperial japonés fueron puestas entre paréntesis y, bajo la dirección militar estadounidense, el Escuadrón 201 fue la contribución del gobierno mexicano al esfuerzo bélico aliado en la Guerra del Pacífico.

Terminada la segunda conflagración mundial, a diferencia de lo sucedido luego de la primera, el gobierno mexicano fue invitado a participar en la creación de la ONU, y la administración de Miguel Alemán Valdés se abocó a ello; no bien estuvieron echados los cimientos de la nueva institución multilateral, empezaron a dibujarse las líneas de fuerza del orden bipolar propio de la Guerra Fría; así, desde 1950, la administración de Miguel Alemán Valdés escogió abiertamente permanecer en el campo de su vecino del norte:

> La situación internacional se ha venido agravando a tal grado que, como consecuencia de una resolución adoptada por el Consejo de Seguridad ante la

> situación de Corea, tuvimos necesidad de reiterar nuestra decisión de cumplir fielmente las obligaciones que voluntariamente suscribimos. Lo hicimos no sólo de acuerdo con una tradición que honra a México, sino también porque estamos convencidos de que los beneficios de la paz, cuando se vea amenazada, sólo pueden conservarse mediante la defensa solidaria del derecho.[1]

Las tensiones, fricciones y confrontaciones entre los defensores del "mundo libre" y los promotores del "mundo comunista" se prolongaron hasta el final del periodo cubierto por esta segunda parte de nuestro trabajo. No obstante, la participación del gobierno mexicano en el bloque capitalista tuvo diferentes matices, de acuerdo con las circunstancias globales y regionales: de 1950 a 1958, *grosso modo*, el discurso de la política exterior mexicana enfatizaba la defensa de la democracia mexicana y del derecho internacional; a partir de 1959, el discurso del gobierno mexicano osciló entre esa defensa y un panamericanismo anticomunista que era una respuesta al triunfo del Movimiento 26 de Julio en Cuba.

> Estamos vinculados a los demás países del mundo tanto por relaciones específicas como por los compromisos que ligan a todos en su calidad de miembros de las Naciones Unidas. En consecuencia, no somos neutrales ni como partes del sistema interamericano ni como miembros de la organización mundial. Hemos sido, somos y seguiremos siendo absolutamente independientes, pero la independencia, que no es neutralidad, esperamos que sea respetada dondequiera que se manifieste, como una de las más altas expresiones de la dignidad de una nación. El Gobierno de México no puede contemporizar con movimientos internacionales de tipo imperialista, ni de extrema derecha ni de extrema izquierda. La voluntad del pueblo mexicano es integrar una república representativa, democrática y federal, y el deber de todos sus mandatarios […] es cumplir y hacer cumplir el orden constitucional.[2]

---

[1] Miguel Alemán Valdés, "Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1950", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Las relaciones internacionales de México, 1935-1956 (a través de los mensajes presidenciales),* Archivo Histórico Diplomático Mexicano-Secretaría de Relaciones Exteriores-Dirección General de Prensa y Publicidad, México, 1957, p. 108 (Segunda Serie, 9).

[2] Adolfo López Mateos, "Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1961", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Las relaciones internacionales de México a través de los informes presidenciales, 1957-1971*, Archivo Histórico Diplomático Mexicano-Secretaría de Relaciones Exteriores-Dirección General de Bibliotecas y Archivos, México, 1972, p. 36 (Segunda Serie, 20).

La posición del gobierno mexicano era clara: la conjugación de no neutralidad e independencia le permitía mantener tanto la alianza con la potencia líder del "mundo libre" como una sana distancia con la misma, en función de sus propios intereses políticos. Así, el gobierno mexicano podía tener intereses cercanos a los del Movimiento de los Países no Alineados, aunque jamás militó como miembro de esa organización; el tercermundismo echeverrista podía convocar a la construcción de un nuevo orden internacional, pero el gobierno mexicano jamás estuvo dispuesto a ser la vanguardia de los países en desarrollo;[3] durante la fase de la administración de la riqueza petrolera, los intereses mexicanos coincidían con los de la Organizavión de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), pero el gobierno mexicano se acercó a la organización tan sólo en calidad de observador; durante la moratoria del pago de la deuda externa pública, el gobierno mexicano tuvo la oportunidad de encabezar a los gobiernos deudores, pero prefirió negociar sólo con sus acreedores internacionales.

Cierto, el lugar central en el esquema ideológico del gobierno mexicano del neutralismo sui géneris fundado en la independencia y la no neutralidad influyó en la actitud gubernamental en relación con el proceso de descolonización de Asia:

- El triunfo del Partido Comunista Chino y la instauración de la República Popular China fueron ignorados por el gobierno mexicano, para mantener una relación privilegiada con el gobierno aliado de la República de China.
- Las independencias sucesivas de los países del Sureste de Asia se produjeron en el marco de confrontaciones entre corrientes comunistas y anticomunistas; como veremos en esta segunda parte, para diversificar las relaciones bilaterales con los nuevos países del Pacífico asiático, el gobierno mexicano escogió, con cierto pudor, el campo de las segundas.

Durante el periodo 1932-1988, el gobierno mexicano logró plenamente el objetivo de diversificar las relaciones con los países del Pacífico asiático. Sin embargo, la política exterior siguió careciendo de sustancia y estuvo marcada por

[3] En el Informe de Gobierno del 1 de septiembre de 1972, Luis Echeverría Álvarez, de manera diáfana, formulaba este aspecto contradictorio de la práctica política mexicana: "Nunca hemos pretendido constituirnos en líderes de nadie, excepto de nuestro propio destino. Nos agrupamos activamente en el Tercer Mundo y, en especial, articulamos nuestros esfuerzos liberadores con América Latina", véase Secretaría de Relaciones Exteriores, *20 años de política exterior a través de los informes presidenciales, 1970-1990*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1990, p. 20.

prácticas diplomáticas tradicionales que, a su vez, provocaron frecuentes desencuentros entre los representantes gubernamentales mexicanos y los asiáticos.

Organismos multilaterales: nuevo ámbito para la política exterior del gobierno mexicano

Aun cuando el gobierno mexicano fue aceptado oficialmente como miembro de la Sociedad de Naciones en 1932, dos años antes Pascual Ortiz Rubio anunció al Congreso de la Unión el nombramiento de un observador permanente en el primer organismo multilateral mundial. Las discusiones sobre las crisis políticas de la época permitieron al gobierno mexicano entrar en contacto con las realidades de regiones que hasta entonces habían estado fuera de su horizonte político, y poner a prueba el discurso en materia de política exterior basado en la defensa del derecho de gentes. Así, ante el conflicto sino-soviético de finales de los veinte y principios de los treinta, el gobierno mexicano no sólo asistió a los debates; también tomó una medida drástica al romper, en 1930, las relaciones con la URRS.[4] En su debut como miembro con plenos derechos de la Sociedad, el gobierno mexicano participó en reuniones tendientes a buscar una solución a la crisis sino-japonesa, y Pascual Ortiz Rubio indicaba:

> Habiendo concurrido México a la primera Asamblea, ha asistido a varias conferencias internacionales convocadas por la Liga, entre otras, a la reunión con el fin de evitar el conflicto armado entre China y Japón. Los resultados alcanzados con este motivo no han correspondido en todo a las esperanzas que decidieron a México a ingresar en la Sociedad de Naciones, esto es, a la eficacia de aquella Institución para lograr, conteniendo la lucha armada y solucionando el conflicto mismo, el imperio del derecho sobre la fuerza.[5]

Un año después, Pascual Ortiz Rubio volvió a mencionar la participación mexicana en la solución del conflicto sino-japonés, reivindicando los principios, ya para entonces tradicionales, de la política exterior, pero evitando medidas extremas, como la ruptura con la URSS, y buscando mantener las relaciones políticas con los dos gobiernos asiáticos en conflicto.

---

[4] Pascual Ortiz Rubio, "Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1940", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Un siglo de relaciones…*, *op. cit*.

[5] *Idem*.

El conflicto sino-japonés fue la expresión político militar del proyecto expansionista del Imperio de Japón conocido como la Gran Esfera de Coprosperidad del Este de Asia, y terminó convirtiéndose en el preludio de la Guerra del Pacífico; durante los años subsecuentes, la atención de los responsables políticos mexicanos estuvo concentrada en la evolución de la correlación de fuerzas en Europa y, en menor medida, en Asia. De cualquier forma, la alineación del Eje Berlín-Roma-Tokio, y la participación estadounidense en los escenarios europeo y asiático de la guerra llevaron al gobierno mexicano a tomar partido por su vecino del norte y, en consecuencia, por los Aliados. Como ya lo mencionamos, la coincidencia con el gobierno de la República China en el bando aliado transformó las asperezas propias de la relación bilateral en un mayor acercamiento, cuando menos durante el transcurso de la guerra y los primeros años de la posguerra.

Su participación en la creación de la ONU y en las negociaciones del Tratado de San Francisco permitió a los diplomáticos mexicanos tener contactos directos con sus contrapartes de un gobierno filipino en ciernes, e inaugurar una nueva fase en las relaciones político diplomáticas con los gobiernos asiáticos, marcada, como veremos en la siguiente sección, por la diversificación de las mismas; pero también por la concurrencia de unos y otros a las reuniones del nuevo organismo multilateral.

Por otra parte, el proceso de descolonización, la consecuente independencia política de nuevos países asiáticos, la concurrencia en Naciones Unidas de representantes gubernamentales asiáticos y mexicanos, y los contactos personales directos en el marco del medio diplomático de Washington fueron condiciones necesarias para emprender la diversificación de las relaciones con los gobiernos de los nuevos países asiáticos. Estas particularidades marcaron con su impronta el proceso de diversificación, pues, como veremos en los capítulos que integran esta segunda parte, las relaciones bilaterales fueron establecidas en la capital estadounidense y, por regla general, a iniciativa de los diplomáticos asiáticos; el gobierno mexicano se limitó a responder afirmativamente a las solicitudes de sus contrapartes asiáticas.

Ahora bien, el organismo multilateral no sólo fue el marco de la concurrencia de los actores diplomáticos mexicanos y asiáticos; también ejerció una función de vigilancia sobre los gobiernos asociados, para que cumplieran los compromisos contraídos respecto de algunos temas específicos; por ejemplo, desde las primeras fases del proceso de descolonización, Naciones Unidas formuló una resolución, dirigida a las potencias colonialistas, que apuntaba al apresuramiento de la independencia política de las colonias y a la instauración

de instituciones políticas democráticas. Así, la agenda de Naciones Unidas, fuese en la Asamblea General o en el Consejo de Seguridad, otorgó un lugar destacado a los siguientes temas: la guerra de independencia de Indonesia, la supresión de la Asamblea Legislativa de Brunei por las autoridades británicas, la anexión forzada de Timor Oriental a la República de Indonesia y la intervención de Vietnam en Camboya. Naciones Unidas mantenía un ojo vigilante sobre esos procesos, y todo indica que esa vigilancia influyó también sobre el gobierno mexicano en diferentes dominios de la vida política del país.

En efecto, hasta el momento en que el gobierno de Estados Unidos se preparaba para participar en la Segunda Guerra Mundial y decidía arreglar todo el expediente contencioso con el gobierno mexicano, la soberanía del Estado mexicano había sido cuestionada y puesta en riesgo por las frecuentes intervenciones extranjeras. Con el fin de evitar nuevas intervenciones exteriores, los gobiernos posrevolucionarios se apegaron a los lineamientos políticos establecidos en Naciones Unidas: las elecciones eran realizadas con regularidad, aunque a veces fuera necesario liquidar físicamente a los opositores políticos; la existencia de partidos de oposición era tolerada, con tal de que no representaran un riesgo para el partido oficial; la apertura política que siguió al movimiento estudiantil de 1968, emprendida por Luis Echeverría Álvarez y culminada con la elección presidencial del 2 de julio de 2000, fue el resultado de la insatisfacción social; pero no puede ser cabalmente comprendida sin tener en cuenta la vigilancia externa vía Naciones Unidas y el riesgo de provocar nuevas formas de intervenciones exteriores en los asuntos internos del Estado mexicano.

Podríamos formular, a manera de hipótesis para un trabajo ulterior, que la consolidación de la independencia y la soberanía de los Estados nacionales en Asia fue encauzada por Naciones Unidas; mientras la encarrilaba, la vigilancia del organismo multilateral pesó sobre todos los gobiernos asociados, el mexicano incluido; éste, para evitar intervenciones externas capaces de volver a poner en riesgo la soberanía del Estado mexicano, optó *motu proprio* por hacer suya la agenda sobre el cambio político. Así, Asia, de manera indirecta y vía Naciones Unidas, habría contribuido al cambio político en México.

Diversificación de las relaciones bilaterales

Hasta 1932, China y Japón habían predominado en el campo de la política exterior mexicana referida al continente asiático. Diversos factores de orden

internacional y hasta doméstico intervinieron para promover la diversificación de las relaciones de gobierno a gobierno. Por ejemplo, la disolución del Imperio otomano después de la Segunda Guerra Mundial, permitió el surgimiento de nuevas entidades políticas; y las comunidades originarias radicadas en México de esas nuevas entidades se movilizaron para que el gobierno mexicano estableciera relaciones con Turquía, Persia, Líbano e Israel.

En el caso del Pacífico asiático, como ya lo indicamos, el proceso de descolonización fue una de las condiciones necesarias de la diversificación. Sin embargo, no podemos afirmar que del lado del gobierno mexicano haya habido una motivación clara, vinculada a una estrategia política preconcebida, para establecer relaciones político diplomáticas con los gobiernos de la región. Por el contrario, como veremos en esta segunda parte, existió una pauta permanente: los contactos preliminares siempre fueron establecidos en Washington; la propuesta de formalizar las relaciones vino siempre de las contrapartes asiáticas; los diplomáticos mexicanos fueron invariablemente reacios a responder de manera afirmativa a las solicitudes asiáticas; la carencia de recursos económicos y el respeto a las "normas tradicionales" de la diplomacia mexicana fueron siempre las excusas utilizadas para justificar las negativas. Sin embargo, la persistencia y la falta de respeto a las "normas tradicionales" de la diplomacia mexicana por parte de los asiáticos fueron, a fin de cuentas, los factores que más pesaron en el establecimiento de relaciones de gobierno a gobierno.

El contraste entre el interés asiático y el desinterés mexicano puede ser entendido a partir del contexto histórico internacional del gobierno de México: éste, preocupado por consolidar la soberanía del Estado mexicano, reconocida plenamente sólo en vísperas de la Segunda Guerra Mundial, estaba más preocupado por las relaciones con el gobierno de la nueva potencia mundial y por la vigilancia de los organismos multilaterales que por el establecimiento de nexos político-diplomáticos con gobiernos de países lejanos y desconocidos. Una vez establecidos los vínculos bilaterales, el desinterés inicial se combinó con la ignorancia de los diplomáticos mexicanos sobre las formas de ser de los asiáticos y respecto del modo correcto de relacionarse con los otros; esta combinación, a su vez, explica el desarrollo de unas relaciones bilaterales carentes de sustancia y limitadas principalmente al ámbito diplomático.

Pese a todas estas limitaciones, la administración pública mexicana tuvo una virtud que hizo posible el desarrollo de las relaciones: las funciones desempeñadas por la SRE como instancia gubernamental capaz de convocar a las otras secretarías de Estado y agencias de gobierno para dar un contenido

formal a las relaciones con los gobiernos asiáticos. Ese contenido ha quedado plasmado en los acuerdos bilaterales firmados por los gobiernos mexicano y asiáticos, y promovidos por la SRE. A la hora de evaluar el desempeño gubernamental en materia de política exterior, sería necesario distinguir el ámbito de cada secretaría de Estado y agencia de gobierno para evitar calificaciones genéricas estériles.

Para concluir, debemos señalar que los cinco capítulos de esta segunda parte siguen una secuencia cronológica que depende del momento en que el gobierno mexicano estableció las relaciones bilaterales con gobiernos de países específicos; así, los dos primeros son una prolongación natural de la primera parte, pues se abocan a analizar las relaciones con los gobiernos de Japón y de la República de China. Los tres restantes abarcan la diversificación, propiamente dicha, de las relaciones bilaterales dentro del periodo cubierto por esta segunda parte: el tercer capítulo está dedicado a las relaciones con el gobierno de la República de la India; el cuarto, con los gobiernos del Sureste de Asia; el quinto, con el gobierno de la República de Corea.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Capítulo 1
LA FLOR DE CALABAZA Y EL CRISANTEMO: LEJANOS EN LO MULTILATERAL, CERCANOS EN LO BILATERAL, 1933-1988

El gobierno mexicano ante la expansión japonesa en Asia: la Sociedad de Naciones

Al finalizar la Primera Guerra Mundial, el gobierno de México no fue invitado a formar parte de la Sociedad de Naciones, creada en 1919 para salvaguardar el orden mundial fincado sobre el Tratado de Versalles. La exclusión inicial del gobierno mexicano de la SDN es explicada, en parte, por las presiones del gobierno de Estados Unidos para castigar la actitud nacionalista de aquél ante las empresas extranjeras, particularmente estadounidenses; también constituyó una discreta protesta de Washington por la política de neutralidad a la que el gobierno de México se había apegado durante la Primera Guerra Mundial.

En 1930, como consecuencia de la distensión de las relaciones con el gobierno estadounidense y de las gestiones diplomáticas del canciller Genaro Estrada para ingresar a la SDN, a la administración Pascual Ortiz Rubio le fue permitido nombrar un observador oficial ante el organismo.[1] El 7 de septiembre de 1931, los representantes de los gobiernos de Alemania, Gran Bretaña, Francia, Italia y Japón expidieron una declaración formal en la que invitaban al gobierno mexicano a suscribir el pacto de la Sociedad de Naciones. Con excepción del primer gobierno, los demás eran miembros permanentes del Consejo.[2] No extraña, por lo tanto, que la propuesta de este grupo de representantes haya sido aprobada de manera unánime por la asamblea de la SDN, lo cual abrió el camino para su incorporación.

La participación inicial de los representantes de México mostró un activismo y una capacidad de iniciativa casi inversamente proporcionales a su tardía incorporación a la organización. En otras palabras, el ingreso a la SDN contribuyó a sentar las bases de una vigorosa política multilateral que en los siguientes años habría de tener efectos pertinentes en las relaciones con Asia en general, y con Japón en particular.

---

[1] P. Ortiz Rubio, "Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1930", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Un siglo de relaciones…, op. cit.*, núm. 39

[2] Cfr. Frederick Pollock, *The League of Nations,* Londres, Stevens and Sons Limited, 1929, p. 101.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Por haber participado en el bando vencedor y haber sido muy cauteloso para librar combates directos en la Primera Guerra Mundial, el gobierno imperial japonés no sufrió una merma significativa en términos de sus capacidades económicas o militares. En la fase final de la guerra, sin embargo, Japón comenzó a vivir una situación socioeconómica complicada: la escasez de alimentos generó un alza en los precios, mientras que los salarios se mantenían estancados. Esta situación provocó los "motines del arroz", revueltas que, en 1918, se extendieron a las grandes ciudades japonesas como Kyoto, Osaka, Kobe y Tokio.[3] Pero una vez terminado el conflicto mundial, y después de haber sido azotado por catástrofes naturales como el terremoto de Tokio-Yokohama en 1923, Japón logró retomar paulatinamente el paso de su crecimiento económico.

Conforme avanzaba el siglo XX y Japón se fortalecía, su proceso de desarrollo demandaba la conquista de nuevos espacios territoriales y el reforzamiento de su aparato militar. En este sentido, y siguiendo el patrón de sucesiones y guerras hegemónicas identificado por Robert Gilpin,[4] el fortalecimiento industrial de Japón habría convencido al gobierno imperial de que los costos de transformar el *statu quo* internacional eran menores que los de mantenerlo. A diferencia de la Primera Guerra Mundial, en la época de entreguerras la alianza de Tokio sería con aquellos gobiernos que, insatisfechos por su derrota en la Gran Guerra y recelosos a causa del reparto de cartas en Versalles, también buscaban cambiar el orden internacional vigente.

En la década de 1930 se produjo un vigoroso fortalecimiento del músculo militar japonés, y Asia acrecentó su valor como espacio estratégico para la expansión japonesa. A nivel ideológico, Tokio comenzó a estructurar las bases del discurso de la Gran Esfera de Coprosperidad de Asia Oriental, para convertirlo en la piedra angular de su política exterior y de su expansión militar en Asia. Mediante este proyecto —una suerte de Doctrina Monroe asiática—, los japoneses intentaban convencer a sus vecinos asiáticos de la existencia de una identidad regional, dadas las similitudes de sus rasgos físicos y culturales.

En razón de esa presunta identidad, el gobierno imperial de Japón se presentaba como una especie de hermano mayor para el resto de los asiáticos y les ofrecía —al menos retóricamente— condiciones de igualdad en sus relaciones políticas y económicas. El 29 de julio de 1940, en un discurso inti-

[3] L. Bianco, *op. cit.*, pp. 45 y 46.

[4] Robert Gilpin, *War and Change in World Politics,* Nueva York, Cambridge University Press, 1981.

tulado "La situación internacional y la posición de Japón", el ministro del Exterior de ese país, Arita Hachiro, señalaba:

> Japón está empeñado en la tarea de construir un nuevo orden en el este de Asia. Los países del este asiático y la región de los mares del sur están geográfica, histórica, racial y económicamente vinculados entre sí. Están destinados a cooperar y suplementar sus necesidades mutuas, en aras de su bienestar y su prosperidad comunes, así como a promover la paz y el progreso en sus regiones. La unidad de todas esas regiones bajo una sola esfera sobre la base de una existencia común y la seguridad común de esa esfera es, creo yo, una conclusión natural.[5]

No era necesario ser un Maquiavelo o un Hobbes para percatarse de que, tras esa idea aparentemente noble, subyacía el deseo del gobierno de Japón de seguir expandiendo su ya dilatado imperio en Asia. Mal disimulada tras el discurso solidario, la invasión japonesa de Manchuria en 1932 significó el primer paso de una revitalizada estrategia japonesa orientada a la creación de espacios coloniales en el continente, como ya lo había hecho en el ocaso del siglo XIX. Como resultado de esta intervención en territorio chino, los japoneses establecieron un Estado denominado por ellos mismos Manchukuo. Éste era un Estado nación nominalmente independiente, pero sostenido y controlado por las fuerzas japonesas de ocupación. A la cabeza del nuevo Estado, los militares japoneses colocaron al emperador Kangde, mejor conocido como Pu-yi, el último emperador de la dinastía Qing, defenestrada en 1912 por los nacionalistas chinos, la cual encabezó con el nombre de Xuantong.[6]

Ante esta acción, el gobierno de China pidió la intervención de la Sociedad de Naciones contra Tokio. La Sociedad de Naciones, en respuesta, formó la Comisión Investigadora de la Liga de las Naciones sobre el Conflicto Chino-Japonés, también llamada Comisión Lytton. Este grupo emitió, en octubre de 1932, un informe sobre la situación en Manchuria. Los hallazgos de la Comisión fueron anunciados en la Asamblea General de la Sociedad de Naciones, en febrero de 1933. Indignada por una investigación que declaraba culpable al gobierno de su país, la delegación japonesa abandonó el recinto de Ginebra para no regresar. Un mes más tarde, el 27 de marzo de

[5] El discurso se reproduce en Theodore de Bary (ed.), *Sources of East Asian Tradition,* vol. 2, Nueva York, Columbia University Press, 2008, p. 622.

[6] L. Bianco, *op. cit.*, p. 52.

1933, el gobierno imperial de Japón anunció su retiro formal de la Sociedad de Naciones.

Las autoridades mexicanas reconocían el trabajo de la Comisión Lytton, aunque consideraban parsimoniosas tanto la investigación sobre la invasión como la condena de la conducta nipona. Como expresión de las críticas mexicanas, a finales de 1933 Manuel C. Téllez, jefe de la diplomacia mexicana, informaba:

> Los resultados alcanzados con este motivo [evitar el conflicto] no han correspondido en todo a las esperanzas que decidieron a México a ingresar en la Sociedad de las Naciones, esto es, a la eficacia de aquella Institución para lograr, conteniendo la fuerza armada y solucionando el conflicto mismo, el imperio del derecho sobre la fuerza.[7]

Encabezada por G.R. Bulwer-Lytton de Gran Bretaña, pero compuesta por diplomáticos de varios países, la comisión, mostrando objetividad, consideró incluso los errores de China. De acuerdo con el informe, el funcionamiento institucional chino no era el adecuado, sobre todo porque se habían alentado manifestaciones en contra de Japón. Respecto a éste, se le señalaba claramente como agresor. La decisión fue que Tokio debería regresar el territorio invadido a China, lo que se logró con una votación de 42 a favor y uno en contra; por supuesto, Tokio no respetó el resultado.

La interpretación mexicana del informe fue sencilla: primero, los cargos en contra de Japón por sus acciones del 18 de septiembre de 1931 en China "tienen razón de ser"; segundo, "el establecimiento de un Estado en Manchuria ha sido favorecido por el gobierno de Japón". A partir de la apreciación anterior, la Secretaría de Relaciones Exteriores diseñó la línea de acción para sus funcionarios, quienes deberían actuar en el "momento oportuno". De forma resumida, el gobierno de México consideraba inicialmente mostrar su desacuerdo respecto a la forma en que el Consejo de la Sociedad funcionaba, así como con su incapacidad para resolver el problema armado del derecho. En cuanto a la votación, ésta debería ser a favor de China; en caso contrario, la representación mexicana debería abstenerse.[8]

---

[7] Manuel C. Téllez, en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Un siglo de relaciones…, op. cit.*, p. 441.

[8] Instrucciones de Puig a Pani, México, 9 de enero de 1933, AHGE-SRE, exp. III-501 IX.

En enero de 1933, al dar instrucciones telegráficas a Arturo Pani, se reconoció que "México si no representa intereses materiales en China, con una clara visión en el futuro, no puede desentenderse de los asuntos del Extremo Oriente por su posición litoral en el Pacífico". Al diplomático se le instruyó con los siguientes elementos:

1. Reprobar las acciones de Japón, "contrarias a ideales de justicia internacional".
2. Al reconocer el Estado manchuriano, Japón violó la soberanía china.
3. México acepta la legitimidad de los derechos japoneses en China y, de acuerdo con el informe Lytton, se les debe ofrecer garantías. Para lograr lo anterior, ante la incapacidad china para ofrecer garantías a los extranjeros, la cooperación internacional es esencial, la cual "debe hacerse en medida este país consiéntalo".
4. Lo más importante, la actitud del gobierno mexicano en "ningún modo tiene alcance inamistoso contra Japón".[9]

El cada vez más grande conflicto armado, provocado por Japón, brindó una gran oportunidad para que la diplomacia multilateral mexicana se desplegara alrededor de China, con quien la bilateral no funcionaba adecuadamente. Como ya se contemplaba en México, China solicitó colaboración técnica a sus pares de todo el mundo. Dentro de la Sociedad de Naciones se empezó a trabajar en ese sentido, lo cual fue aprovechado por los diplomáticos mexicanos para ponerse en movimiento e intentar jugar un papel destacado. Esta actividad se vio coronada el 18 de julio de 1933, cuando se presidió la Comisión Especial encargada de estudiar la colaboración técnica con el gobierno chino para el arreglo de su administración económica. A dicha Comisión pertenecieron Alemania, Checoslovaquia, China, España, Francia, Gran Bretaña, Italia y Noruega.[10]

El 7 de julio de 1937, el ejército de Japón inició una guerra abierta contra China, internándose en distintas ciudades de ese país. Los agentes diplomáticos mexicanos acreditados en China llegaron a sufrir en carne propia los excesos japoneses. Por ejemplo, el 2 de septiembre de 1937, el encargado de

[9] Existieron otros puntos menores de discusión, relacionados con el reconocimiento o no de un nuevo Estado: moneda, timbres postales, emisión de pasaportes, reconocimiento de cónsules, entre otros.

[10] Informe de Castillo Nájera al secretario de Relaciones Exteriores, París, 18 de julio de 1933, AHGE-SRE, exp. III-520-5.

Negocios *a.i.*, Armando Amador, desde Nanjing —entonces la capital de China— enviaba un telegrama a la cancillería, expresando sus preocupaciones:

> Independientemente hecho agresión no provocada es flagrante atentado integridad territorio soberanía china, recientes deliberados militarmente innecesarios ataques aéreos ametrallando, bombardeando población civil indefensa varios lugares China constituyen crímenes lesa humanidad, por lo que ruégole considerar posibilidad México condénelos forma apropiada invitando demás países civilizados apelar Japón.[11]

Había poco espacio para la duda: los acontecimientos internacionales traían consigo los vientos de una nueva conflagración mundial. Consciente de ello, el 27 de septiembre de 1937, el presidente Lázaro Cárdenas enviaba una carta a Isidro Fabela, representante mexicano en la Sociedad de Naciones, insistiendo en:

> […]nuestra actitud por el deseo de que se mantenga el prestigio de la Liga, se reconozca su elevada misión y se cumpla el pacto de la Sociedad de las Naciones, y aunque los recientes sucesos parecen significar fracasos para la causa de la justicia que apoyamos, tenemos la convicción de que los éxitos materiales y momentáneos no eclipsan —ni eclipsarán— los principios de derecho y de la ética internacional, y de las reformas sociales, a pesar de las desviaciones de la política y de las presiones o agresiones extrañas que se empeñan en atacar normas democráticas y constitucionales.[12]

Las críticas expresadas por los diplomáticos mexicanos con respecto al expansionismo japonés en la Sociedad de Naciones, no fueron del agrado de Tokio. La actitud principista de la diplomacia mexicana no logró detener la maquinaria de guerra. El 13 de diciembre de 1937, el ejército japonés tomó Nanjing con un costo humano enorme: alrededor de cincuenta mil chinos murieron a raíz de ese episodio.

Al margen de las tensiones en el ámbito multilateral, las relaciones bilaterales entre los gobiernos de Japón y México por momentos florecieron en el plano cultural y político. El comercio y la inversión entre los dos países se-

---

[11] Japón-China, conflicto, Telegrama de Armando Amador a Secretaría de Relaciones Exteriores [s.l.], 2 de septiembre de 1937, AHGE-SRE, exp. III-540-1 (III).

[12] Lázaro Cárdenas, citado en Fedro Guillén, *Fabela y su tiempo*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, p. 88.

guían desarrollándose más que aceptablemente en la década de los treinta. Todavía en 1940, ante el vencimiento del tratado bilateral de comercio con Estados Unidos y el evidente deterioro de sus relaciones bilaterales con el gobierno de ese país, los japoneses consideraban la posibilidad de triangular su comercio con Estados Unidos vía México. Ésa era, de hecho, la propuesta de sendos artículos aparecidos, en enero de 1940, en *The Japan Times* y *Japan Advertiser.*[13]

No obstante, la situación no era sencilla y cada vez se complicaba más. En febrero de 1940, el ministro de la legación mexicana en Tokio, Primo Villa Michel, envió al canciller Eduardo Hay un memorando con las siguientes consideraciones:

> Como todas las relaciones entre Estados, las del Japón con México se basan exclusivamente en intereses y están gobernadas por las conveniencias políticas y económicas… La posibilidad de libre comercio desapareció desde 1933 con el control de divisas. Después vinieron las demás medidas de control económico, y actualmente se nos compra lo que el Gobierno japonés quiere, siguiendo el criterio político según el momento y prefiriendo contentar a los países que reclaman. Ya en la actualidad el comercio entre México y el Japón se está desenvolviendo por caminos inconvenientes para nosotros. Los fabricantes japoneses venden a los exportadores japoneses y éstos a los agentes japoneses que, finalmente, venden a los agentes japoneses...[14]

El gobierno de Japón durante la expropiación petrolera

En 1940, las relaciones bilaterales estaban más que contaminadas por la inminencia de la guerra. Sin embargo, antes de la expropiación petrolera decretada por Lázaro Cárdenas del Río el 18 de marzo de 1938, el gobierno japonés se había puesto en contacto con la empresa paraestatal mexicana Petromex para establecer un pedido de petróleo recurrente hacia Japón. Dada su escasa capacidad de producción —y probablemente debido a su cautela para no despertar recelos estadounidenses—, la empresa respondió que le sería imposible suministrar todo el petróleo solicitado.

---

[13] Comisión Técnica Económica, De Primo Villa Michel a SRE, Tokio, 12 de enero de 1940, AHGE-SRE, exp. III-1329-3.

[14] Primo Villa Michel a Eduardo Hay [s.l.], 10 de febrero de 1940, *Ibid*.

Un nuevo acercamiento habría de fraguarse tras la expropiación petrolera; elemento relevante si recordamos que una de las principales consecuencias de la expropiación fue el boicot de los gobiernos representantes de las compañías expropiadas contra las ventas de petróleo mexicano en el exterior, y el embargo de suministros para su explotación y refinación en México.

Ante esta situación, y en vista de la escasez de algunos insumos básicos para la producción petrolera y la refinación, como el tetraetilo de plomo, las autoridades mexicanas reaccionaron rápidamente, jugando sus fichas de una manera muy inteligente en el escenario internacional. En sus memorias, Jesús Silva Herzog comenta la visión subyacente en la estrategia mexicana para romper el bloqueo económico impuesto por las empresas petroleras europeas y estadounidenses; la estrategia consistió en canalizar las exportaciones de petróleo a los países del Eje como un acicate para negociar con las empresas expropiadas los términos de su indemnización.[15]

El propio Silva Herzog rememora que, tras la expropiación, se fundaron dos empresas paraestatales mexicanas: Petróleos Mexicanos (Pemex), encargada de los procesos de extracción y refinación; y la Distribuidora de Pemex, responsable de las finanzas y el comercio de los hidrocarburos en el exterior. El 10 de mayo de 1939, él mismo tomó posesión de la dirección de la segunda, donde logró contratos para surtir de petróleo a Alemania, Italia y, en menor escala, Japón, a cambio de maquinaria, estructuras de puentes y barcos. Estos contratos no representaban grandes ventajas comerciales para el país, pero "lo que importaba era ir rompiendo el boicot que las compañías expropiadas habían establecido contra México".[16]

Ante la presión de las compañías expropiadas y sus gobiernos, la administración de Lázaro Cárdenas llegó a considerar, así fuese de manera fugaz, la construcción de un gasoducto que vinculara las áreas productoras de petróleo con el puerto oaxaqueño de Salina Cruz; esta obra de infraestructura, financiada con capitales nipones, hubiera permitido una exportación más expedita de crudo a ese país.[17]

En aquel momento, y en vista de todas esas acciones, podía pensarse que el gobierno de México tomaría abierto partido por el Eje. Al observar estos hechos en retrospectiva, es claro que el país estaba asumiendo un riesgo calculado en su esfuerzo porque los gobiernos de Estados Unidos, Gran Bretaña

---

[15] Jesús Silva Herzog, *Una vida en la vida de México*, México, SEP/Siglo XXI, 1986, p. 194.
[16] *Ibid.*, p. 197.
[17] D. Masterson y S. Funada-Classen, *op. cit.*, p. 116.

y Holanda aceptaran la expropiación como una realidad irreversible. El análisis de Cárdenas en torno a la guerra, manifiesta la claridad del gobierno de México con respecto a los límites de su posible acercamiento a los países del Eje. El 17 de junio de 1937, el presidente Cárdenas anotaba en su diario:

> De triunfar los rebeldes de España, no es remoto que Alemania e Italia, juntamente con la casta militar de España, asuman una actitud altanera aún para los pueblos de América. Fácilmente se entenderán con Japón y harían por precipitarlo a una guerra con Estados Unidos… sin embargo, si el gobierno de España logra vencer, puede cambiar fácilmente el destino de los pueblos de Italia y de Alemania.[18]

Con años de antelación, Cárdenas preveía el escenario probable de la Segunda Guerra Mundial. La estrategia mexicana consistía en aprovechar la necesidad de apoyo que tenían los gobiernos de los países aliados ante la inminencia de la guerra, para conseguir la presión de éstos sobre las compañías expropiadas y llevarlas a negociar con el gobierno mexicano una indemnización decorosa. En mayo de 1940, la recomposición de las relaciones diplomáticas entre los gobiernos de México y de Estados Unidos orilló a la empresa Sinclair a aceptar la indemnización ofrecida por el gobierno mexicano; con ello, quedó allanado el camino para mejorar las relaciones políticas con los gobiernos estadounidense y europeos, así como para negociar con el resto de las compañías expropiadas por México.

Interregno: la ruptura con Japón y el ingreso de México en la Guerra del Pacífico

En 1939 el conflicto ya tenía alcances mundiales. Las autoridades mexicanas mantenían una posición cauta, tratando de reproducir su postura de neutralidad en la Primera Guerra Mundial; pero en el país existía un debate en torno a la posición por asumir. Basados en la postura tradicional antiestadounidense de la opinión pública mexicana, intelectuales —entre los que destacaba José Vasconcelos— abogaban por que México participara en la Segunda Guerra Mundial a favor del Eje.

[18] Lázaro Cárdenas, *Obras I, Apuntes 1913-1940,* México, UNAM, 1972, p. 370 (Nueva Biblioteca Mexicana).

Otros sectores sociales consideraban necesario mantener la neutralidad; unos más, dada la situación geográfica del país y la posición del gobierno en la sociedad internacional, consideraban conveniente alinearse con los Aliados. La respuesta práctica a este debate vino muy pronto. A principios de los años cuarenta, ante las hostilidades crecientes en Europa, era previsible que el gobierno de Estados Unidos, como en la Primera Guerra Mundial, participaría en el conflicto a favor de los Aliados. Esta posibilidad se materializó tras el ataque japonés a Pearl Harbor, el 7 de diciembre de 1941. Al día siguiente de este suceso, las autoridades mexicanas congelaron las cuentas de los japoneses situadas en bancos mexicanos y rompieron relaciones diplomáticas con Tokio. Manuel Ávila Camacho, en un mensaje de radio difundido en cadena nacional, señaló:

> Los Estados Unidos de América han sido agredidos por el Japón. Un estado de guerra, oficialmente declarado por las dos partes, existe desde ayer entre ambas naciones. De acuerdo con el espíritu de la declaración emitida por los Estados Americanos en la Segunda Reunión de Consulta de los ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en La Habana en 1940, México ha roto sus relaciones diplomáticas y consulares con el Imperio japonés.[19]

El día 10, el propio Ávila Camacho creó la Región Militar del Pacífico, agrupando bajo un solo mando militar a todos los efectivos castrenses localizados en los estados mexicanos costeros del Pacífico, y nombró a Lázaro Cárdenas comandante general. El 11 de septiembre de 1941, el gobierno de México también rompió relaciones con los de Alemania e Italia, y además congeló sus propiedades y activos. En principio, estas acciones de ruptura de relaciones diplomáticas no significaban una declaración de guerra. En los días siguientes a la ruptura de relaciones diplomáticas con el gobierno nipón, el país vivió una especie de guerra de nervios, por los rumores insistentes sobre la presencia de súbditos japoneses en Baja California. También se hablaba de pistas clandestinas y hasta de un posible desembarco de tropas del Imperio del Sol Naciente en México.

Debido a estos rumores, y juzgando Baja California como un flanco débil en caso de una intervención japonesa, grupos de efectivos militares estadounidenses se internaron en la península sin autorización previa del gobierno mexicano. Frente a esta situación, el gobierno de México decidió expulsarlos y, para evitar posibles intromisiones de Washington (ya fuera en la forma de incursio-

[19] Manuel Ávila Camacho, cit. por A.J. Hermida Ruiz, *Cárdenas, comandante del Pacífico,* México, Ediciones El Caballito, 1982, p. 10.

nes armadas o través del establecimiento de bases militares) como efecto de la Guerra del Pacífico, el general Cárdenas logró convencer a sus contrapartes en Estados Unidos —encabezadas por el general John L. DeWitt— sobre la capacidad de autodefensa del gobierno de México. En ciertos casos, sin embargo, se permitiría el ingreso de algunos efectivos estadounidenses vestidos de civil, siempre y cuando estuvieran autorizados por el gobierno federal.

El 13 de mayo de 1942, en el Golfo de México y a unos 30 kilómetros de la costa de Estados Unidos, un submarino alemán atacó y hundió al barco petrolero mexicano *Potrero del Llano*, donde 14 de los 35 tripulantes de la embarcación murieron. A través del gobierno de Suecia, encargado de los asuntos mexicanos ante las potencias del Eje, el gobierno de México envió una protesta formal; empero, las agresiones continuaron. En las aguas del Estrecho de Florida bajo la jurisdicción de Estados Unidos, el *Faja de Oro*, otro barco petrolero, fue atacado por un submarino alemán, con un saldo de por lo menos diez defunciones mexicanas. El gobierno de México emitió una nueva nota de protesta no contestada por las autoridades de Italia y Japón y no aceptada por las de Alemania.

El 30 de mayo de 1942, el Congreso aprobó una propuesta del presidente Ávila Camacho donde se declaraba que, desde el 22 de mayo de ese año existía un estado de guerra entre los Estados Unidos Mexicanos y Alemania, Italia y Japón. El 2 de junio, el decreto apareció en el *Diario Oficial de la Federación*, con lo que se dio inicio a las hostilidades formales con las potencias del Eje.[20]

Además, el de la Segunda Guerra destaca por haber sido un conflicto donde Washington contó con apoyo militar por parte del gobierno de México, que envió al escuadrón 201 a combatir en el Pacífico. Durante su participación en el conflicto, los pilotos mexicanos llegaron a combatir contra pilotos japoneses.

En Estados Unidos, más que una expansión territorial de Japón en América Latina, se temía la creación de turbulencias políticas, el reforzamiento de las actitudes antiestadounidenses vigentes en muchos países del área, y la generación de vínculos de dependencia económica con Japón. La aprensión de Washington no carecía de razones objetivas; después de todo, en los meses previos a su entrada en la conflagración, las representaciones diplomáticas de Japón en América Latina habían invertido grandes recursos en labores de inteligencia, agitación y propaganda política.[21]

En lo relativo a la cuestión interna, el gobierno mexicano tomó la decisión de vigilar a los ciudadanos de los países del Eje residentes en el país: los ale-

[20] *Ibid.,* pp. 186 y 187.

[21] D. Masterson y S. Funada-Classen, *op. cit.*, pp. 114-116.

manes fueron confinados en el Fuerte de Perote, en esa ciudad de Veracruz, y los japoneses fueron concentrados en Guadalajara, Celaya y México. El gobierno procedió a congelar sus cuentas e incautar sus bienes como medida precautoria. Para una importante cantidad de japoneses, esto significó un gran trastorno en su vida. Muchos de ellos buscaron regresar a su país, y las autoridades de ambos países, efectivamente, establecieron negociaciones para repatriar a algunos japoneses que habían expresado el deseo de hacerlo. Estas negociaciones contaron con los buenos oficios de los diplomáticos de Suecia y Portugal.

Del fin de la guerra a la normalización de la relación bilateral

Tras el fin de la guerra, el gobierno de México solicitó a la naciente Organización de las Naciones Unidas la firma de un tratado de paz con las autoridades niponas. Sin embargo, no fue sino hasta abril de 1952 cuando las relaciones entre las autoridades de México y de Japón, rotas en 1941, fueron restablecidas, al ratificarse el Tratado de Paz de San Francisco. La reanudación de las relaciones bilaterales implicó, por parte del gobierno japonés, la restitución a México del inmueble en Nagata-Cho y el pago de indemnización por conceptos de daños de guerra causados a la legación. El gobierno de México, a su vez, indemnizó a aquellos ciudadanos japoneses que sufrieron daños en su patrimonio a causa de la guerra.

Es interesante recordar que el diplomático encargado de reabrir la embajada mexicana en Japón fue Octavio Paz, por ese entonces segundo secretario del Servicio Exterior Mexicano asignado a Nueva Delhi. Como encargado de Negocios *a.i*, Paz instaló la sede de la embajada en el Hotel Imperial de Tokio. Ésta habría de permanecer tres años en dicho lugar, antes de ser trasladada al edificio Gadelius, en 1958; sólo volvería a su terreno original en 1962, cuando terminó la construcción de un nuevo edificio. Amén de las indemnizaciones citadas, durante la estancia del diplomático y escritor entró en vigor un acuerdo cultural, fue firmado un nuevo Tratado de Comercio y Navegación, y el diario *Yomiuri Shimbun* organizó La Exposición de México, en septiembre de 1955, en el Museo Nacional de Ueno.[22]

[22] Embajada de México en Japón, *Del Tratado al Tratado. Apuntes sobre la historia de las relaciones entre México y Japón,* Tokio, Secretaría de Relaciones Exteriores-Embajada de México en Japón, 2005, p. 28; H. Furuya, *op.cit.*, 1985, pp. 52 y 53.

En esos momentos ya era patente la vigorosa recuperación de la economía japonesa; al mismo tiempo, la industrialización mexicana por sustitución de importaciones, inducida por el aumento de la demanda externa derivada de la Segunda Guerra Mundial, estaba en su apogeo. Muy pronto el gobierno de Japón habría de convertir su músculo productivo en una fortaleza exportadora, mientras que el de México mantuvo por muchos años más —hasta bien entrada la década de 1980— el modelo sustitutivo de importaciones, concentrado sobre todo en el desarrollo del mercado interno.

En los cincuenta y sesenta fueron retomados algunos de los temas dejados en el tintero de la relación antes de las turbulencias descritas. Sin duda, los agentes económicos hicieron bien su tarea de apuntalar la relación nipo-mexicana. Inmediatamente después de la guerra, el comercio bilateral fue reanudado. Del lado mexicano, el motor fue la venta de algodón a Japón; en 1956, la fibra representaba el 97% de las exportaciones mexicanas a ese país; de hecho, México y Estados Unidos competían muy de cerca para definir al principal surtidor de ese producto.[23]

El proceso de maduración de las empresas multinacionales japonesas está detrás de la decisión de Nissan de construir una planta ensambladora de automóviles en México, a principios de los sesenta. La nueva planta comenzó a producir el famoso modelo Datsun Bluebird *y*, a partir de entonces, los vehículos fabricados por esa empresa serían muy apreciados por los consumidores mexicanos.

En octubre de 1962, Adolfo López Mateos realizó la primera visita de un mandatario mexicano a Japón, como parte de su gira por Asia. La gira, en conjunto, fue denominada "Misión de Paz" y Tokio fue un destino importante de ese viaje. Amén de proponer mayores y mejores relaciones bilaterales, el mandatario mexicano enfatizó en sus discursos temas relacionados con el desarme y la prohibición de experimentos nucleares por parte de las grandes potencias. Además, como testimonio material de la creciente importancia de la relación bilateral con el gobierno de Japón, López Mateos inauguró el nuevo edificio de la embajada mexicana en Japón; el inmueble fue diseñado al alimón por un arquitecto japonés y uno mexicano. La visita de López Mateos no sólo revistió una importancia intrínseca; también marcó el inicio de una tendencia: a partir de entonces, salvo Gustavo Díaz Ordaz, todos los presidentes mexicanos han visitado Japón durante sus periodos sexenales.

---

[23] Carlos Uscanga, "Nexos económicos México-Japón en la posguerra", en *Comercio Exterior*, núm. 1, vol. 48, enero de 1998, p. 16.

Al iniciar la década de 1970, Japón ya era una potencia económica plenamente recuperada. La industria nipona había pasado de la producción de manufacturas sencillas a la exportación de productos de alta densidad tecnológica. Por lo mismo, era visto, en Europa y en Estados Unidos, como un polo emergente de poder económico. Por ello, y en un ejercicio de pragmatismo, los estrategas estadounidenses de política exterior se propusieron incorporar a Japón a la toma de decisiones en el mundo capitalista. Tal fue el caso de la llamada Comisión Trilateral fundada, en 1974, por el asesor de seguridad nacional del presidente James Carter, Zbigniew Brzezinski. Así pues, Japón entró por la puerta grande como potencia económica en los años setenta.

México y Japón: tercermundismo, petróleo y deuda externa

Para México, el resurgimiento de Japón representaba la oportunidad de impulsar el proyecto del presidente Luis Echeverría Álvarez, quien buscaba generar condiciones para el fomento de una mayor diversificación de la política exterior mexicana. Japón volvía a aparecer en el horizonte de la diplomacia mexicana como un posible recurso para cumplir el viejo sueño del Porfiriato. Echeverría Álvarez visitó Japón en 1971, gracias a lo cual se suscribieron diversos programas, como el Programa Masivo de Estudiantes y Jóvenes Técnicos, por medio del cual cien estudiantes y técnicos mexicanos —seleccionados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología— realizarían estudios de grado y de posgrado en Japón. Las áreas seleccionadas eran, entre otras, telecomunicaciones, industria eléctrica y electrónica, siderurgia, maricultura y pesca, así como ingeniería sísmica. En forma recíproca, México otorgaría cien becas a estudiantes japoneses.[24]

El nuevo acercamiento entre los gobiernos de México y Japón se acentuó durante la administración de José López Portillo (1976-1982), cuando México emergió como un importante productor de petróleo, buscó utilizar el petróleo como una palanca para afianzar la posición internacional de México y reducir la dependencia con respecto a Estados Unidos. A decir de Carlos Rico:

> Dos palabras, finanzas y petróleo, encierran los datos centrales en que se resume la evolución de esta serie de condicionantes internos de la política

[24] Cfr., "Boletín de prensa sobre el Programa Especial de Intercambio de Becarios entre México y Japón", 3 de marzo de 1971, en H. Furuya, *op.*, *cit.*, pp. 103 y 104.

> exterior a lo largo del sexenio. El predominio relativo de uno u otro de los factores reflejados en cada una de ellas —la crisis económica de inicios del sexenio, el surgimiento de la capacidad petrolera mexicana y el resurgimiento agudizado de la problemática financiera a fines de sexenio— marcan los puntos de inflexión más relevantes.[25]

Ambas variables, en efecto, estarían presentes en la relación bilateral con Japón en la segunda mitad de los setenta. Con respecto a los energéticos, los dos *shocks* petroleros de esa década hicieron que el precio del petróleo, un recurso natural prácticamente ausente en Japón, pasara de 4 dólares, en 1974, a 40 dólares, en 1979. López Portillo visitó Tokio en 1978 para negociar financiamientos y acciones conjuntas que tenían, como trasfondo, el deseo japonés de obtener un suministro de petróleo mexicano en una etapa de escasez en los mercados internacionales. Tras el segundo *shock* petrolero, en 1978, el deseo del gobierno de Japón de contar con un suministro estable desde México sólo podía aumentar.

Por lo tanto, las autoridades de Japón accedieron a realizar algunas inversiones relevantes en infraestructura dentro de México. Por ejemplo, invirtieron en industria pesada y otorgaron un crédito a la siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas. La empresa Sumitomo invirtió en la productora mexicana de tubería con el ojo puesto en el suministro de petróleo. Asimismo, el Eximbank y otros 22 bancos japoneses acordaron realizar una inversión de 500 millones de dólares para modernizar el puerto de Salina Cruz, donde se embarcaba una parte sustancial de los hidrocarburos mexicanos hacia Japón.

Para 1980, los hidrocarburos representaban 84.2% de las exportaciones mexicanas destinadas a Japón; es decir, la relación comercial bilateral sufrió un acelerado proceso de petrolización. Esta cooperación bilateral, basada en el tema energético, habría de experimentar algunos problemas en los años subsiguientes, cuando el tema financiero del sexenio de López Portillo apareció con toda su crudeza.

La crisis mexicana de 1982, expresada en una falta de liquidez para pagar las amortizaciones y los intereses de la deuda externa, generó tensiones en la relación bilateral. Durante los años anteriores, el gobierno de México había contratado importantes flujos de deuda externa provenientes, sobre todo, de

[25] Carlos Rico, *Hacia la globalización*, t. VIII, en Blanca Torres (coord.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México/Senado de la República, 1991, pp. 71 y 72.

bancos privados estadounidenses, europeos y japoneses. Pero, en 1982, se declaró insolvente. De inmediato, el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado intentó renegociar la deuda externa. Los bancos japoneses tenían posiciones más bien ortodoxas y, por lo tanto, desconfiaban de iniciativas como la del Consenso de Cartagena. Este proceso de concertación política, impulsado por gobiernos sudamericanos y respaldado —al menos retóricamente— por un sector de la administración pública mexicana, implicaba una renegociación conjunta de los grandes deudores latinoamericanos (los gobiernos de Argentina, Brasil, Venezuela y México) con los bancos privados internacionales.

Finalmente, el gobierno de México optó por una renegociación bilateral con los bancos privados; en este sentido, el de Japón manifestó su apoyo al Plan Brady de 1989. Esta propuesta abría las puertas a la solución del problema de la deuda externa mexicana. Sin embargo, al principio, los banqueros japoneses reaccionaron negativamente y, a instancias de su gobierno, accedieron a proporcionar a México dinero fresco, así como a renegociar algunos de los vencimientos de la deuda externa mexicana.

Hacia finales de los años ochenta, también era visible un enorme flujo de inversiones japonesas en la frontera norte mexicana. Las firmas japonesas han sido, desde entonces, entusiastas inversionistas en el sector de la maquila. Para finales de 1989, la mayor parte de la inversión japonesa en México estaba concentrada en veinte empresas maquiladoras japonesas, situadas en Tijuana. La cercanía económica entre Japón y México, por cierto, comenzó a despertar de nueva cuenta desconfianzas en California y en Estados Unidos. Reaparecían así las viejas aprensiones de la época porfiriana, por las que ciertos sectores de la sociedad estadounidense pensaban que los japoneses pretendían aprovechar su posición geoeconómica en Baja California para posteriormente convertir a las Californias en un enclave dominado por Tokio y sus empresas.

La negociación y suscripción del Tratado del Libre Comercio de América del Norte en 1994, habría de proporcionar nuevos impulsos a la relación económica entre Japón y México, y el Tratado sería, al mismo tiempo, el generador de nuevas dimensiones en la relación bilateral. Estos procesos merecen analizarse por separado en la tercera parte del presente estudio.

Capítulo 2
REORDENAMIENTO DE LA RELACIÓN CON CHINA: EL TEMOR SIEMPRE PRESENTE A LAS "INVASIONES ASIÁTICAS"

Como vimos en la primera parte, la relación sino-mexicana ha estado marcada por encuentros y desencuentros; además, las confrontaciones entre nacionalistas y comunistas, en el marco político del país del medio, la hicieron todavía más compleja. La parte sustancial de la agenda bilateral giró en torno al tema migratorio, y la migración china limitó las posibilidades de construir la relación sobre la base de una estructura jurídica garante de su desarrollo armónico; pese a ello, las relaciones bilaterales, bajo diferentes formas, prosiguieron. Desde 1899, la relación navegó en los torbellinos de las revoluciones internas en ambos países y de las guerras internacionales, sucesos que tendían a continuarse unos tras otros, sobre todo en el Este de Asia.

A nivel gubernamental, en la década de 1920 ya era claro qué gobiernos representaban al Estado mexicano instaurado por la Revolución iniciada en 1910; del lado chino, esta representatividad de sus gobiernos no siempre fue diáfana, aunque, desde fines de los veinte, recayó en variantes del gobierno nacionalista dirigido por Chiang Kai-shek. La relación entró en un momento decisivo a partir de octubre de 1949, cuando el Partido Comunista, bajo la dirección de Mao Zedong, llegó al poder y los nacionalistas se refugiaron en la vecina isla de Taiwán con la vana esperanza de recuperar el continente. Durante poco más de dos décadas, el gobierno mexicano, acorde con el *statu quo* derivado de la Segunda Guerra Mundial, mantuvo los contactos institucionales con los derrotados, quienes sobrevivieron políticamente debido a su lugar central en el esquema internacional estadounidense de los cincuenta y sesenta.

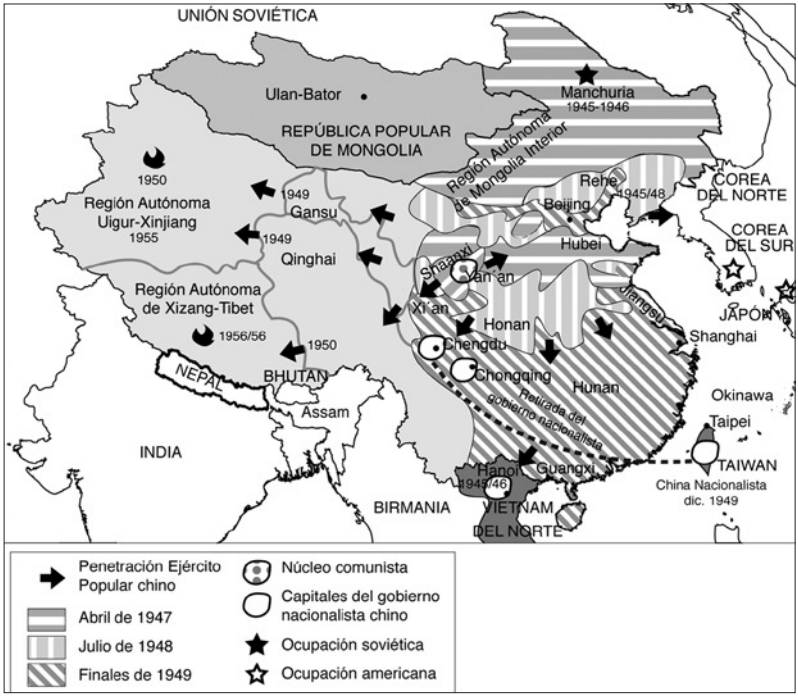
Desde mediados de los cuarenta del siglo XX, en la relación sino-mexicana, tanto en lo bilateral como en lo multilateral, se inició una nueva etapa; por momentos era vertiginosa y a veces tendía a desaparecer, por el disímil interés mutuo y por las transformaciones internacionales de fines de los sesenta e inicios de los setenta. El nuevo periodo, iniciado antes de la victoria de Mao, parecía promisorio en lo institucional. En un ambiente completamente adverso, el gobierno de Chiang Kai-shek encontraba, mediante tratados que ponían fin a la extraterritorialidad de las potencias coloniales, alicientes externos para mantenerse en el poder.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Fin de la extraterritorialidad y nuevos tratados en los cuarenta

La relación bilateral gubernamental, desde sus inicios en el siglo XIX hasta la década de 1940, atravesó por dificultades extremas: cambios de regímenes, reconocimiento mutuo, racismo, conducción diplomática errónea, ausencia de intereses materiales y denuncia del tratado base de la relación. La relación bilateral no mejoraba, en parte debido a la carencia de recursos, pero sobre todo a causa de un entorno internacional poco favorable a la cooperación y la diplomacia. La expresión más concreta de lo anterior eran los constantes cambios de sede del gobierno chino, con las consiguientes dificultades que encontraba el gobierno de México para contar con representantes donde se ubicara aquélla. De acuerdo con las circunstancias de la guerra, que era principalmente una disputa por el espacio (véase mapa 1), el gobierno nacionalista se mudaba de un lugar a otro: en la costa (en ciudades como Nanjing) o en el inte-

Mapa 1. Disputa por el espacio chino

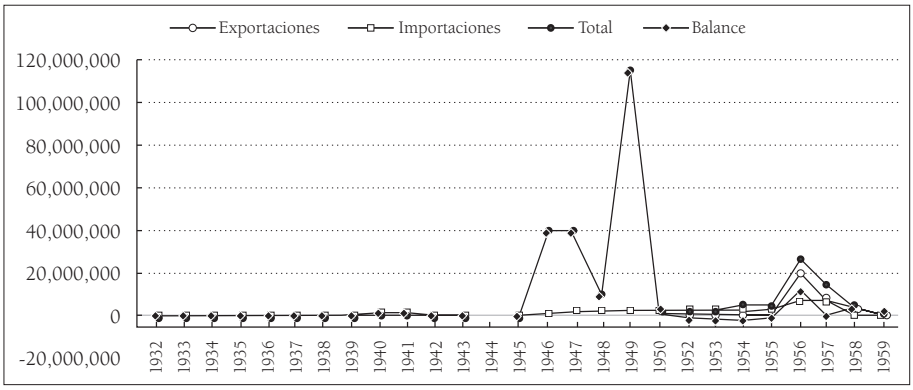


Fuente: <http://iris.cnice.mec.es/kairos/mediateca/cartoteca/pagsmapas/guerra_china.html>.

rior (en sitios como Chongqing). En ocasiones, como en 1948, el mismo gobierno chino solicitaba al mexicano abrir, por ejemplo, un consulado en Guangzhou, para atender a los interesados en trámites ante la representación mexicana que no podían desplazarse a Nanjing.

Si en lo diplomático la relación era complicada por la situación reinante, en lo económico era peor. Una vez terminada la segunda conflagración mundial, la representación mexicana, encabezada por Heliodoro Escalante, y la SRE urgieron a las autoridades mexicanas, sobre todo a la SE, a estudiar el mercado chino y a exportar productos, con la finalidad de darle vida a un comercio quimérico.[1] La relación atravesaba por un momento difícil: los intercambios comerciales eran pequeños y deficitarios para México, durante los treinta y casi todo el primer quinquenio de los cuarenta. El comportamiento de las transacciones fue inconsistente, con grandes altibajos. Es interesante constatar que, a pesar de la situación comercial deficitaria de México en los primeros años de los cincuenta, los crecimientos dignos de tomarse en cuenta estuvieron asociados a situaciones superavitarias favorables a México, principalmente en 1949 y 1956 (véase gráfica 1).

Gráfica 1. Transacciones comerciales sino-mexicanas, 1932-1959. (millones de pesos)



Nota: No hay cifras para el año de 1944.

Fuente: México, INEGI-Dirección General de Estadística, Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, varios años.

[1] Comunicación de la Secretaría de Relaciones Exteriores a la de Economía Nacional sobre el comercio con China, México, 21 de septiembre de 1945, AHGE-SRE, exp. III-5250-7.

Bajo las condiciones extremas que imponía la guerra civil entre nacionalistas y comunistas, la centenaria intervención externa encabezada por los británicos y la agresión militar reciente de los japoneses, el gobierno de México tenía en China una representación diplomática con calidad de embajada, pero sin embajador. En noviembre de 1943, fue nombrado como representante diplomático principal José Gómez Esparza, pero nunca llegó a su destino. Eso no habría sucedido si las autoridades mexicanas hubieran tenido en cuenta los informes y sugerencias enviados desde China, referentes a la situación interna reinante y al tipo de diplomático requerido. Desde 1943, el encargado de Negocios, Alfonso Castro Valle, tercer secretario en la capital china del momento (Chongqing, Sichuan), sugería que, en vista de que a partir de ese año la representación mexicana sería embajada, fuera designado un militar soltero o alguien capaz de trasladarse sin su familia; Gómez Esparza no respondía a ese perfil.[2] Debido al escalamiento de la guerra, tuvo que regresar a México desde Nueva York, donde se encontraba listo para partir a Asia. Por el lado jurídico, fue posible concretar acuerdos durante algunos años. A fines de 1942, la representación diplomática china en México inició un intenso cabildeo con la SRE para negociar un tratado que ordenara y fortaleciera la relación existente, la cual jurídicamente estaba muy debilitada a partir de la denuncia mexicana del documento del siglo XIX.

Los diplomáticos chinos entregaron borradores de un nuevo tratado ese año y el siguiente; sustentaban su intención en varios argumentos: la renuncia mexicana a la extraterritorialidad, las similitudes en prácticas democráticas y la defensa de posturas ideológicas similares; también esgrimieron la defensa común contra la agresión y el hecho de que ambos gobiernos estaban firmando nuevos tratados con varias naciones. Además, mencionaban la importancia regional de México,[3] demostrada con su activa participación, en enero de 1942, en la Tercera Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, o Conferencia de Río, celebrada en esa ciudad brasileña. El gobierno anfitrión aceptó la negociación, la cual, como en otras ocasiones, no fue precisamente tersa debido al tema migratorio. Finalmente, el asunto fue resuelto de manera limitada. El 1 de agosto de 1944, en medio de terribles conflictos internos y externos que no dejaban ver clara-

[2] Gómez Esparza practicó la medicina con éxito considerable, y dedicó muchos años de su vida a la política. En 1941, como diputado del PRI, presentó una iniciativa muy interesante denominada Ley de Justicia al Indio Mexicano.

[3] Memorándum para el secretario de Relaciones Exteriores, México, 9 de noviembre de 1942, AHGE-SRE, exp. III-5250-7.

mente el fin de la Segunda Guerra Mundial en el Este asiático, los gobiernos de México y de la República de China lograron recuperar la institucionalización jurídica de la relación. El Tratado de Amistad de la fecha anotada fue positivo, pues restableció un marco jurídico que había prácticamente desaparecido durante poco más de dos décadas. El documento de 1944, con apenas 10 artículos, dejaba huecos enormes, pero establecía en negro sobre blanco el tema de la extraterritorialidad.

El problema de la extraterritorialidad, que era consecuencia lo mismo de las derrotas militares infligidas por Gran Bretaña en las Guerras del Opio (1839-1842 y 1856-1860) que de las políticas de las potencias coloniales, ha sido el elemento más traumático para casi todas las facciones políticas chinas a lo largo de la historia moderna. Debido a su incapacidad para construir un Estado fuerte, la supresión de la extraterritorialidad fue lenta. La Unión Soviética renunció a ella en 1924 y México, al menos en una interpretación china de los veinte, lo habría hecho en 1929. Potencias como Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia lo hicieron hasta los cuarenta, como reacción tardía y poco eficiente para contener a los japoneses; en todo caso, la renuncia a la extraterritorialidad por parte de las potencias extranjeras tuvo como consecuencia un dudoso fortalecimiento de los nacionalistas en el poder. Washington perfilaba un orden mundial donde la China nacionalista estaba destinada a ser una potencia; el gobierno mexicano podía, por tanto, apoyarse en ella.

A partir de la decisión de las potencias de acabar con la extraterritorialidad, los gobiernos de Afganistán, Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Francia, Noruega, Países Bajos, República Dominicana, Suecia y Unión Soviética firmaron tratados con China. El gobierno mexicano se subió a la ola con el tratado mencionado, cuyo artículo VI consagraba las respuestas jurídicas bilaterales a algunos de los grandes problemas e intereses de ambos gobiernos:

1. Propiedad y jurisdicción. Los nacionales y sus propiedades de cada una de las partes "en el territorio de la otra, estarán sujetos a las leyes y reglamentos de esta última y a la jurisdicción de sus tribunales".
2. Libre tránsito. Además de acordar el derecho a abrir escuelas para sus nacionales, se estableció el "derecho a viajar, residir, trabajar y dedicarse a industrias o comercio en todas las localidades donde los nacionales de cualquier otro país puedan hacerlo, sujetos, sin embargo, a las leyes y reglamentos del país".

Quedaba abierta una incierta y, a la postre, inexistente "brevedad posible" para firmar un nuevo "tratado de comercio y navegación para el fomento de sus relaciones comerciales". Según el artículo VIII, ambos gobiernos se ocuparon, sin mayor profundidad, del tema de la no extraterritorialidad, al reconocer las jurisdicciones locales, y del problema migratorio, al consagrar la libertad de movilidad humana, constreñida por "las leyes y reglamentos del país". La parte mexicana, bajo la dirección de la Segob, se mantuvo firme en el tema de la inmigración, aspecto regido por las llamadas "Tablas Diferenciadas", establecidas conforme a los lineamientos de la Ley General de Población. A decir del subsecretario de esa dependencia, Fernando Casas Alemán, era "innecesario decir que por lo que se refiere a todas estas disposiciones [como inmigración, apertura de escuelas o construcción de cementerios] no existe ni ha existido obligación especial para nacionales chinos, sino que los mandamientos vigentes son de carácter general".[4]

Para las autoridades chinas estaba implícita la arbitrariedad con que los responsables de algunas instancias de gobierno mexicanas actuaron contra los súbditos-nacionales en diferentes épocas, particularmente entre 1930 y 1934, en estados como Chihuahua, Sinaloa y Sonora. En diferentes momentos, la representación china presentó objeciones a la redacción de su contraparte, entre ellas sobresalían: *a)* el temor de que no se excluyeran claramente las posibilidades de discriminación, *b)* el rechazo a la fijación de cuotas de inmigrantes, y *c)* la reivindicación del derecho internacional como sustento de las relaciones bilaterales. De forma enfática, las autoridades mexicanas insistieron en que no actuarían por capricho o con arbitrariedad: el sistema legal vigente se basaba en un derecho escrito y se comprometían a actuar sobre la base de leyes y reglamentos, de acuerdo con las facultades plasmadas en la propia legislación. Pese a lo anterior, el gobierno mexicano no descartaba la posibilidad de tomar acciones discriminatorias contra los chinos; en la práctica, la política migratoria mexicana a través de su Ley General de Población, vigente en el momento de la negociación del tratado y originada en 1936, era por naturaleza discriminatoria y racista. Incapaz de generar el crecimiento económico necesario para absorber la fuerza de trabajo local —por no hablar de la posibilidad de importarla para reducir costos y crear una economía exportadora—, el gobierno mexicano exportó legalmente alrededor de 5 millones de

[4] Fernando Casas Alemán al secretario de Relaciones Exteriores sobre el asunto migratorio, México, 7 de septiembre de 1943, AHGE-SRE, exp. III-5250-7.

trabajadores hacia el mercado de Estados Unidos por medio del Programa Bracero, vigente entre 1942 y 1966.

Como la contraparte china temía, el gobierno mexicano practicó una política diferenciadora y restrictiva en relación con trabajadores inmigrantes de diferentes nacionalidades, no solamente china. La legislación estaba sustentada en tres pilares: la obtención de un permiso previo, el establecimiento de cuotas y las excepciones concedidas a inversionistas. De acuerdo con ella, el gobierno debía revisar acuciosamente las solicitudes y aprobar individualmente a los que podían inmigrar, sobre la base en una cuota fijada de antemano, dando preferencia a quienes desearan y pudieran invertir sobre aquellos que buscaran trabajo como asalariados. Con excepción de España y de los países americanos, se fijó una cuota de 100 inmigrantes anuales; para hacer más complicadas las condiciones, a los chinos se les cerraron las puertas, con el argumento de que no tenían un trato de nación más favorecida. Así pues, la circunstancia de que la ley, sobre todo en relación con las mencionadas "Tablas", era de aplicación general, se confirmó.

El gobierno mexicano debía ser muy cuidadoso en lo relativo al tema migratorio, con extranjeros y con nacionales. Los chinos no quitaban el dedo del renglón; antes y después de signado el Tratado, fueron persistentes en sus peticiones a las autoridades mexicanas sobre la flexibilización de su política migratoria. Ello sucedió finalmente en 1947, cuando el gobierno decidió facilitar la movilidad de los agentes consulares, a los que dio facilidades para transitar por el país. También preocupantes eran las presiones internas, las cuales fueron superadas fácilmente. Una vez firmado el documento, empresarios organizados en las cámaras de comercio de los estados norteños de Sinaloa y Sonora exigieron al gobierno una copia del mismo; les preocupaba volver a pasar por las "amargas experiencias" producto de las "invaciones [*sic*] asiáticas". La SRE, además de conminarlos a conocer el texto una vez publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, los tranquilizó señalando que no había razón para preocuparse, debido a una hipotética alteración de "las disposiciones de las leyes vigentes en materia de inmigración".[5]

Posiblemente lo más complicado fue la interpretación de cada parte sobre el articulo V del Tratado de 1944; las diferencias en las interpretaciones tuvieron implicaciones prácticas concretas. Particularmente en los sesenta, el gobierno de México endureció las medidas contra los chinos. Ni siquiera la pre-

[5] Comunicaciones entre Antonino Izaguirre y Manuel Tello, México, 18 de noviembre y 23 de diciembre de 1944, AHGE-SRE, exp. III-5250-7.

sión de la embajada taiwanesa para facilitar el ingreso de turistas o de técnicos que pudieran cooperar con el gobierno de México pudo flexibilizar a los burócratas de Gobernación, como tampoco lo logró la mayor comprensión ocasional de funcionarios de la SRE. Lo fundamental de la relación con Taiwán, al menos para México, se dio en el ámbito multilateral, donde el segundo encontraba benéfico ser allegado, cuando menos institucional, a una potencia, como se explicará en otra sección. A partir de 1949 aparece en la escena bilateral un nuevo elemento que, a fines del siglo XX, dio forma a un perfecto par de tres.

Guiños y acciones: México frente al problema del reconocimiento

Después de la Segunda Guerra Mundial y del arribo del Partido Comunista Chino al poder en octubre de 1949, la relación bilateral con la República de China, que inicialmente tendió a fortalecerse en lo multilateral, languideció a lo largo de poco más de dos décadas, para extinguirse precisamente en ese ámbito. Las causas de la extinción fueron: la ausencia permanente de intereses materiales considerables, sobre todo mexicanos; la insostenibilidad de la presencia militar estadounidense en Asia, destacando Vietnam; el cambio sustancial en el sistema internacional, representado por el descongelamiento de la relación Washington-Moscú y cristalizado en la negociación para la limitación de armamentos ofensivos estratégicos (SALT, por sus siglas en inglés), de noviembre de 1969 a mayo de 1971; la inserción de la República Popular China en la estructura institucional internacional y los cambios internos en México, significados por el inicio tanto del fin del modelo de sustitución de importaciones de la posguerra como del largo proceso que llevaría al fin del régimen unipartidista.

Cuando los nacionalistas huyeron a Taiwán para instalar su gobierno, el de México no contaba con representación en el continente y no abrió sede diplomática en la isla. Una vez derrotados los nacionalistas, las autoridades mexicanas no mostraron interés en fortalecer la relación bilateral. No obstante, el gobierno nacionalista, que ya podía ser denominado taiwanés y seguía reclamando la soberanía sobre todo el territorio chino, ejerció tanta presión como le fue posible en diferentes momentos de los cincuenta para lograr la designación de un embajador mexicano en Taipei. Es comprensible la urgencia nacionalista para obtener de la parte mexicana aunque fuera un acto simbólico (como los mismos taiwaneses lo manifestaron); incluso en la situación menos favorable, solicitaron un embajador concurrente con residencia en Tokio.

Pero la SRE no tenía apuro ni, en realidad, necesidad alguna de nombrar un embajador, estuviera o no en la isla. En Taipei pensaban, y no estaban equivocados, que Corea del Sur se perfilaba como relativamente más importante; en efecto, desde 1959, el encargado de Negocios ante el gobierno chino de 1942 a 1945, Alfonso Castro Valle, aparecía como uno de los pioneros en el establecimiento de relaciones entre el sur de la península coreana y México. Ya en los sesenta, Fernando Casas Alemán, quien fungió como embajador ante Taiwán pero con residencia en Tokio, se comprometió a intensificar las relaciones con funcionarios isleños, pero la promesa no pudo ser cumplida. Seguramente tampoco se deseaba cumplirla.

Un reflejo de la ausencia y de las dificultades diplomáticas mexicanas en China desde fines de los cuarenta fue el hecho de que algunos mexicanos, entre ellos un grupo de ocho monjas, quedaron varados en ese país sin ayuda consular, por lo que inclusive pidieron auxilio al gobierno estadounidense. Esta situación fue muy diferente de la vivida a fines del 1945, cuando el embajador mexicano, desde la lejana y difícilmente comunicada Chongqing, envió al secretario de la embajada a Guangzhou, Hong Kong y Macao, para ayudar a la repatriación de cerca de 200 compatriotas. Igualmente, en los años sesenta y ya bien establecida la representación mexicana en Beijing (1972), resurgió el tema de los mexicanos que no pudieron dejar el país o que se encontraban en Hong Kong y Macao.

El gobierno mexicano ha establecido relaciones diplomáticas con diferentes gobiernos que han reclamado la representación del pueblo chino. En algunos momentos de la historia china, era difícil determinar quién gobernaba el territorio, si es que alguien lograba hacerlo. En lo fundamental, las autoridades mexicanas han tenido como contrapartes a los representantes de tres regímenes: el imperial, hasta 1912; el nacionalista con sus diferentes variantes, entre 1912 y 1971; el comunista, desde 1972 hasta ahora. Desde 1899, el problema del reconocimiento ha sido seriamente planteado cuando menos en tres ocasiones: durante el establecimiento de relaciones a fines del siglo XIX, en los inicios de la República China y en el momento de establecer relaciones con la República Popular China (en 1972).

La llegada de Mao al poder, en octubre de 1949, complicó las condiciones de la relación. De 1949 a 1972, el representante de China reconocido internacionalmente fue el gobierno nacionalista instalado en Taiwán, con la designación oficial, existente desde inicios del siglo XX, de República de China. Como contraparte irreconciliable, en Beijing se instaló el gobierno de la República Popular China, reconocido apenas por un pequeño número de go-

biernos, principalmente aliados o bajo el control soviético. La magnitud del cambio fue tomada en cuenta en México, cuyo gobierno exploró la posibilidad de reconocer al régimen recién instaurado en la parte continental. Funcionarios de la Dirección General del Servicio Diplomático de la SRE se dirigieron, en febrero de 1950, al único actor que podía determinar un cambio en el orden del sistema internacional: el gobierno estadounidense. La respuesta de un funcionario de la embajada estadounidense fue negativa por dos motivos: su gobierno no estaba contento con el trato otorgado a su personal en Beijing, y además su insatisfacción con el tratamiento dado a las propiedades del gobierno nacionalista por los comunistas.

Charles Robert Burrows, entonces primer secretario de la representación estadounidense en México, precisó que esperaban intercambiar "impresiones entre sí [gobiernos latinoamericanos y Washington] antes de reconocer a dicho régimen [el de Mao] o de modificar sus actuales relaciones con el gobierno nacionalista de China".[6] La preocupación gubernamental mexicana respecto del reconocimiento era que la Organización de Estados Americanos (OEA) pudiera ver comprometida su posición, pues algunos gobiernos europeos reconocían a la naciente república popular y, en América, el de El Salvador pensaba hacer lo mismo. La embajada estadounidense en México estaba alerta ante cualquier signo, por mínimo que fuera, de que el nuevo gobierno en la capital china, renombrada Beijing, hubiera obtenido algún apoyo de México. Ya en el contexto de la Guerra de Corea (junio 1950-julio 1953), y basada en rumores (posiblemente creados en sus oficinas, pero seguramente con el fin de mantener las tuercas apretadas sobre el gobierno mexicano, para evitar cualquier guiño favorable al régimen de la China continental), la representación estadounidense exigió al gobierno de México no vender combustible para aviones chinos. De acuerdo con los diplomáticos estadounidenses, había empresas chinas y cartas de crédito listas para realizar operaciones de compra-venta de hasta 35,000 tambos de gasolina; de acuerdo con la posición oficial, el gobierno mexicano ni siquiera contaba con combustible para vender.[7] Por lo demás, los guiños, a veces casi imperceptibles y no siempre por razones claras, se dieron.

La existencia de dos Estados chinos —uno en Taiwán y otro en el continente—, como fue previsto en 1946 por el embajador Escalante, no pareció significativa para la diplomacia mexicana, aunque sí provocó ciertas investi-

[6] Sobre el reconocimiento a China comunista, entrevista con Burrows, México, 6 de febrero de 1950, AHGE-SRE, exp. III-5430-4.

[7] Embajada estadounidense pide investigación sobre compra de combustibles, México, agosto-noviembre de 1950, AHGE-SRE, exp. III-5430-4.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

gaciones al respecto. La evidencia no permite ser concluyente, pero podemos especular *a posteriori* sobre por qué la proclamación de la República Popular China, el 1 de octubre de 1949, no llevó al gobierno mexicano a reconocerla, aunque mantuvo relaciones comerciales ocasionales y simbólicas con ella. Tal actitud puede ser interpretada conforme a dos perspectivas:

1. La doctrinaria. Desde esta perspectiva, es posible apreciar fortalezas y debilidades en la política diplomática mexicana. Primero las fortalezas. De acuerdo con la Doctrina Estrada, explicada por De Rosenzweig:

> El gobierno de México respeta el derecho que tiene todo pueblo de darse, sin interferencias extrañas, el régimen político, económico y social que más le convenga; se abstiene de intervenir en los asuntos internos de otros Estados; y no califica, en el sentido de aprobar o reprobar, los gobiernos extranjeros que accedan al poder por medios violentos, porque esa calificación corresponde esencialmente al pueblo del Estado en cuestión.

Respecto de la debilidad fundamental de la doctrina, según él mismo, ésta deja sin resolver algunos temas, "en particular el que se presenta cuando hay dos gobiernos en contienda".[8] Argumentando desde el campo doctrinario, fue el caso chino: a lo largo de los enfrentamientos militares entre nacionalistas y comunistas, el gobierno mexicano invariablemente estableció la relación con el gobierno legal y jamás con sus antagonistas; esa actitud política no cambió con el triunfo de las fuerzas revolucionarias de Mao Zedong.

2. La práctica. En el contexto del papel institucional internacional asignado al gobierno instalado en Taiwán por la Casa Blanca, y de las posibilidades que el gobierno mexicano vio en su contraparte en Taipei, la decisión racional estuvo dirigida a no cuestionar siquiera el reconocimiento del mismo y a tratar de aprovechar en su beneficio la presencia taiwanesa en el Consejo de Seguridad. Su eje principal era el mantenimiento del *statu quo* antes que reconocer a un gobierno no aceptado por la Casa Blanca dada su cercanía ideológica.

[8] Alfonso de Rosenzweig Díaz, "Cómo entiende el gobierno de México la Doctrina Estrada", 1982, reproducido en <www.forosem.net/index.php?option=com_content&task=view&id=231&Itemid=123>.

La República Popular China y México antes del establecimiento de relaciones: militantes y periodistas en busca del paraíso perdido

Algo muy diferente sucedió en algunos sectores de la sociedad mexicana que tenían vínculos con el gobierno de la República Popular China; ellos, a diferencia del gobierno mexicano, podían manifestar abiertamente sus simpatías e inclusive viajar a la China nueva. La sinofilia se manifestó en dos grandes formas: primero, viajes traducidos en libros; segundo, contactos de diversos tipos, expresados en una militancia activa poco exitosa, pero persistente, que demandó a la SRE y a Los Pinos el reconocimiento del gobierno de Beijing. De 1949 a 1972, la llamada China continental no pasó inadvertida en México. El público mexicano le prestó atención en diferentes niveles y con grados diversos de interés; uno de los más profundos y duraderos se tradujo en el inicio de los estudios sobre China, en 1964, en la sección de Estudios Orientales del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, aventura intelectual iniciada con el apoyo de UNESCO y que ha cristalizado en el Área de China del Centro de Estudios de Asia y África (CEAA) del mismo Colegio.

Sin una fuerte, constante y consistente tradición intelectual, cuya creación sería precisamente la tarea que asumiría el CEAA, no es sorprendente que el interés por la naciente república no estuviera basado en un sólido conocimiento de su historia y que algunos de los primeros interesados fueran personajes más apoyados en la militancia política que en el conocimiento profundo de Asia. Sus preocupaciones eran el acontecer contemporáneo y el devenir político mexicano, antes que China. Los pioneros fueron Vicente Lombardo Toledano, famoso líder sindical que ya había visto pasar sus mejores épocas, y Fernando Benítez, cuyas glorias etnográficas y periodísticas estaban por venir.[9] Ellos escribieron sendas obras sobre sus visitas a China. Ambos, el sindicalista[10] y el periodista,[11] dejaron constancia de sus preocupa-

[9] Esta sección no pretende agotar en ninguna forma el tema de lo escrito por mexicanos sobre China o inspirados por ella, incluso cronológicamente la mayoría rebasa lo tratado. Sobresalen: Salvador Elizondo, *Farabeuf, o la crónica de un instante*, México, Joaquín Mortiz, 1985, (Serie El Volador); Lothar Knauth, *China, ¿enigma o ignorancia?*, México, Oasis, 1982 (Biblioteca de las Decisiones, 2); Felipe Pardinas, *Un puente de bambú*, México, UNAM, 1982; Carlos Prieto, *Por la milenaria China. Historias, vivencias y comentarios*, México, FCE, 2009. Mención especial merece el hecho de que Octavio Paz escribió versiones de poemas chinos, algunas muy cercanas a las de Arthur Waley.

[10] Vicente Lombardo Toledano, *Diario de un viaje a la China Nueva*, México, Ediciones Futuro, 1950.

[11] Fernando Benítez, "China a la vista", en *Cuadernos Americanos*, núm. 35, 1953.

ciones personales; detrás de ellas estaba su admiración por los acontecimientos políticos chinos, que presenciaron de manera limitada, tanto por el breve tiempo pasado en ese país como por su acceso a porciones casi insignificantes del mismo. Debido a ello, en sus visiones todo era simplemente maravilloso. Antes que entender y explicar una sociedad, se trataba de defender una causa. Encontraron el paraíso que la Revolución mexicana negó y que la Unión Soviética no proporcionó.

En la misma vena, sin grandes conocimientos pero con más perspicacia —que tampoco sorprende por los altos vuelos políticos alcanzados—, Lázaro Cárdenas, instaurador del ciclo gubernamental sexenal, escribió una reflexión sobre su periplo en Asia. Cárdenas se sintió un tanto forzado a redactar el texto debido a la opinión negativa que algunos de sus adversarios tenían del viaje que realizó a China en compañía de su hijo, Cuauhtémoc Cárdenas. El texto incluye una comparación —al parecer obligada entre los políticos y diplomáticos mexicanos que tuvieron contacto con ese país asiático— entre las revoluciones mexicana y china, Por lo demás, el ex presidente hizo referencia a la tala desmesurada de árboles en China y al fin del sistema capitalista.[12]

Entre los visitantes y escritores distinguidos destaca Emilio Portes Gil, también ex mandatario, con experiencia diplomática en India y prolífico escritor, quien encabezó la delegación mexicana que viajó a Beijing para asistir a los festejos del decimoprimer aniversario de la llegada al poder de Mao, durante el mes de octubre de 1960. De su viaje nació un libro dedicado completamente a China,[13] el cual le sirvió para criticar de paso las fallas de los "hombres de la Revolución mexicana". Está apoyado en autores académicos como John K. Fairbank y Benjamin Schwartz, y en políticos como Mao Zedong y Liu Shaoqi. Lleno de entusiasmo, Portes Gil muestra en su libro una fascinación alimentada por los estereotipos a la vez que fuertes dosis de antiimperialismo. Pero sobre todo su texto trasluce la satisfacción de haber andado el camino revolucionario antes que los chinos y, por lo mismo, de pertenecer a una misma categoría de acontecimientos y personajes históricos. No obstante, reconoce la grandeza de ese país, la cual se debe

[12] Lázaro Cárdenas, *Obras I. Apuntes, 1957-1966*, tomo III, México, UNAM, 1973 (Nueva Biblioteca Mexicana), pp. 83 y 84, 101 y ss. Además se puede consultar Lázaro Cárdenas, "Apuntes sobre México y China", en Cecilio Garza Limón (comp.), *México y China: testimonios de amistad,* México y Beijing, Secretaría de Relaciones Exteriores-Embajada de México en China, 2001.

[13] Emilio Portes Gil, *China: el fenómeno social, político, económico y cultural más extraordinario de todos los tiempos,* México, Diana, 1961.

a su historia y a sus logros posteriores a 1949. Apoyado en largas citas y fotografías, Portes Gil compara sistemáticamente los logros revolucionarios de su país con los de los chinos. No es parco en elogios, ni siquiera cuando se refiere al Partido Comunista Chino, el motor de los cambios sociales. En el texto describe los resultados y avances que le parecieron sobresalientes: los que pudo apreciar relacionados con las comunas, el sistema de salud y la educación, y no escapa a su pluma el mejoramiento de la situación de las mujeres; por lo demás, resalta su explicación de las relaciones entre Beijing y el Vaticano.

Lejos de ser legión, algunos periodistas[14] publicaron textos sobre China en los años cincuenta y sesenta.[15] Las páginas de *Siempre!* dieron cabida a reportajes hechos *in situ* por Antonio Rodríguez[16] y por Antonio Monteforte Toledo.[17] Ambos autores mostraban un mayor conocimiento que los visitantes mexicanos militantes. No obstante, no dejaban de ser ingenuos y superficiales, particularmente a la hora de encontrar similitudes inexistentes entre las realidades mexicana y china, lo cual puede ser más apreciado sobre todo en Rodríguez. Mención aparte y específica merece Juan Miguel de Mora, quien escribió dos libros sobre China. El primero, de 1961,[18] es interesante por el esfuerzo de síntesis de sus lecturas de historia y filosofía, así como por sus experiencias en el país, que no son el aspecto más importante de lo escrito. El segundo[19] es la otra cara de la moneda, como el mismo título da a entender: *Pekín: dragón sin estrella*; a diferencia del primero, es una crítica aguda al gobierno chino, sobre todo contra Mao, particularmente en lo relativo al conflicto con India.

En las dos décadas anteriores al establecimiento de relaciones con el gobierno de Beijing, en la capital mexicana y en algunos estados surgieron agru-

---

[14] Por haber sido escrito en otro contexto histórico diferente al descrito en esta sección, queda igualmente fuera Ignacio Márquez Rodiles, *Imágenes de China,* México, Federación Editorial de México, 1974. Se trata de un grupo de trabajadores de la televisión mexicana que viajó a China en el otoño de 1972.

[15] Incluso, ya en los setenta, aparece el pequeño libro de un médico que estuvo en Hong Kong, Guangzhou y Beijing. Narra lo mismo sus experiencias como viajero que las profesionales; Conrado Zuckermann, *Alba o abismo. Impresiones de China y Japón*, México, Imprenta Casas, 1973, 190 pp.

[16] Antonio Rodríguez, *Reportajes en China y en Corea*, México, *Siempre!*, 1959, 310 pp. Los textos aparecieron en junio de 1956 y marzo de 1957 en esa publicación.

[17] Los textos de Monteforte Toledo fueron publicados en *Siempre!* en 1964, y son rescatados en "Selección de artículos periodísticos de Mario Monteforte Toledo", en *Encuentros en Catay,* núm. 10, 1996, pp. 224-238.

[18] Juan Miguel de Mora, *China: el dragón y la estrella*, 2a ed., México, Diana, 1973, 465 pp.

[19] Juan Miguel de Mora, *Pekín: dragón sin estrella. El revés de la trama china,* México, Editora Latinoamericana, 1964, 190 pp.

paciones favorables al acercamiento con Beijing. En 1950, en Tamaulipas, existía el Comité Estatal de Lucha por la Paz; en 1965, en Guanajuato, la Sociedad de Amigos de China pedía el reconocimiento del gobierno continental. En la capital mexicana, algunos intelectuales formaron un grupo compacto y entusiasta del acercamiento al gobierno de Mao; con argumentos más elaborados y un mayor conocimiento, plantearon al gobierno mexicano una política alternativa respecto de China.

Agrupados en la Sociedad de Amistad con China Popular y echando mano de la Doctrina Estrada, en vano se dirigieron por escrito en varias ocasiones (1953, 1954, 1966) al presidente de la república a fin de solicitarle el reconocimiento del gobierno de la República Popular China. Dos fueron las respuestas sustanciales que recibieron los dirigentes de la mencionada agrupación.[20] En la primera, 1954, Relaciones Exteriores, a través de Eduardo Espinoza y Prieto, les contestó que sus opiniones eran tomadas "en cuenta con la misma estimación que dispensa [el gobierno] a todo punto de vista legítimo de los distintos sectores del pueblo mexicano". En la segunda respuesta, 1966, Antonio Carrillo Flores, secretario de Relaciones Exteriores, después de un intercambio de comunicados con Emilio Martínez Manautou, secretario del presidente, señaló sintéticamente que "no existen por ahora, elementos que hagan aconsejable la reconsideración de nuestra política en la materia".[21] La "reconsideración" se haría unos años después, al inicio de la administración de Luis Echeverría Álvarez; sin duda, la carta de China sirvió a muchos de los propósitos políticos de este mandatario, aunque posiblemente el reconocimiento de la República Popular China fue concedido sin mucho convencimiento o claridad.

Respecto del reconocimiento, en algunos campos existieron pequeños problemas para los diplomáticos mexicanos, por la existencia de dos gobiernos chinos que reivindicaban la soberanía nacional. En 1954, Beijing y los Países Bajos acordaron un intercambio de encargados de Negocios, acontecimiento que llamó inmediatamente la atención de la representación mexicana en Moscú y se convirtió en un escollo para el encargado de Negocios mexicano en La Haya, Francisco Javier Álvarez Faller. Hsieh Li, su contraparte de la China Popular, lanzó la red para ver qué pescaba: solicitó a Álvarez "iniciar

[20] Los dirigentes eran Miguel Covarrubias, presidente; Xavier Guerrero igualmente aparece como presidente; Paula Gómez Alonzo, secretaria general, y Eli de Gortari, presidente ejecutivo, de quien en los sesenta se dijo que recibía dinero desde Beijing.

[21] Informe sobre la fundación de la Sociedad Mexicana de Amistad con China, México, 10 de septiembre de 1953, AHGE-SRE, exp. III-2154-13.

relaciones cordiales". Las instrucciones de la Dirección General del Servicio Diplomático, a cargo de Jorge de la Vega, fueron muy precisas: se debía "abstener de contestar la nota de referencia y no mantenga trato oficial con dicho señor Hsieh Li".[22] Entre 1949 y 1972, en su pequeña dimensión, los principales aspectos de la relación con China no pasaron abiertamente por los canales ortodoxos. En ese nivel descollaron las actividades de los intelectuales favorables al reconocimiento del gobierno de Beijing; pero sobresale con mucho el cabildeo social para demandar la repatriación de mexicanos en diferentes Chinas: Hong Kong, Macao y República Popular China.

[22] Informe de F.J. Álvarez Faller al secretario de Relaciones Exteriores sobre relaciones con el encargado de Negocios chino [s.l.], 28 de noviembre de 1955, AHGE-SRE, exp. III-1711-18.

Capítulo 3

POR SI NO NOS VOLVEMOS A VER: PROCESO DE RUPTURA CON TAIWÁN E INICIO DE UNA NUEVA ETAPA DIPLOMÁTICA

El último tramo de las relaciones mexicanas con un gobierno nacionalista chino se señaló, más que ningún otro, por el desinterés y la carencia de bases materiales. Desde el fin inmediato de la posguerra hasta los inicios de los años setenta, la agenda estuvo dominada por problemas heredados del racismo callista y por los vanos intentos taiwaneses de reconstruir la relación.

El invierno de otoño: atrapados por dos revoluciones

A fines de los cincuenta, en pleno Gran Salto Adelante, Antonio León Mazo, hijo de un "abastado propietario" (mexicano de ascendencia china expulsado de México) y de una "diabla" (mexicana igualmente desterrada), se vio obligado a huir de China, sin posibilidades de llegar al otro lado del Pacífico. Antonio tuvo muchos problemas políticos por su ascendencia y por su calidad de artista: era bailarín y profesor de ballet; además escribió una novela, *El invierno de otoño*, en cuyas páginas narra la vida de un estudiante, seguramente él mismo, que se muestra perplejo ante el cambio de régimen. El adolescente, posiblemente nacido a inicios de los cuarenta, antes del arribo del Partido Comunista Chino (PCCH) al poder, disfrutó del ambiente favorable para las ciencias y las artes creado por el Movimiento de las Cien Flores (1956-1957); sin embargo, sufrió el efecto terrible estilo campana de las campañas de Mao: la movilización política de un grupo social específico es impulsada por el gobierno en forma ascendente, y una vez alcanzada la cima se desploma estrepitosamente; la caída era fatal para el sector movilizado. Al aliento dado a los intelectuales con las Cien Flores, sucedió el violento ostracismo interno de la campaña contra los derechistas, es decir, los participantes en el combate de 100 escuelas.[1]

Antonio pertenecía a una de las más de 100 familias que en los treinta fueron expulsadas mediante el uso de la fuerza, lo mismo del Estado que de grupos sociales a él asociadas, y que no regresaron a México cuando Cárdenas facilitó el

[1] La expresión completa de la campaña era: "Que florezcan 100 flores, que 100 escuelas de pensamiento combatan entre sí".

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

retorno de algunas personas en 1937; las razones de Antonio para no regresar pudieron ser su corta edad, la carencia de apoyos en México para ayudar a su regreso y la no disposición de medios materiales para hacerlo. Estos mexicanos, de origen chino o no, y sus familias, sufrieron la xenofobia revolucionaria mexicana desde antes de 1910, y después, ya en China, padecieron la guerra civil nacionalista-comunista, la invasión japonesa y, finalmente, los vaivenes políticos de la Revolución de 1949. Quedaron atrapados en procesos revolucionarios que tuvieron como motores fundamentales las construcciones identitarias unidimensionales que se gestaron en el siglo XIX alrededor de la formación de Estados-nación; atrapados sin la menor posibilidad, según parece, de transgredir tales identidades basadas en la reificación de un espacio que contuviera personas "racialmente" homogéneas, o por lo menos que hablaran la misma lengua y practicasen la misma religión. La homogeneidad, se suponía, facilitaría la existencia y funcionamiento de un poder central, y permitiría ahondar el efecto positivo de una población con esas características sobre el crecimiento económico.

De fines de los cincuenta e inicios de los setenta, la onda se expande hasta el siglo XXI. El gobierno mexicano enfrentó las consecuencias tardías de la política de expulsión en los treinta de mexicanos que, legal e incluso socialmente, eran personas de ninguna parte. A la parálisis gubernamental mexicana se sumaron otros problemas, pues el sexenio de Cárdenas terminó y sobrevino el recrudecimiento de las hostilidades de la Segunda Guerra Mundial. Los acontecimientos alrededor de los intentos de repatriar a los mexicanos residentes en el territorio de la China Popular son sobresalientes en varios aspectos: primero, el gobierno mexicano enfrentaba un reto de enormes proporciones diplomáticas debido a la ausencia de relaciones con Beijing; segundo, el problema se complicaba aún más por las dificultades que oponía una burocracia mexicana remisa a efectuar repatriaciones; tercero, el tema de las repatriaciones provocó el descontento de un pequeño sector de la sociedad mexicana. Si eso no fuera suficiente, por un lado el problema fue internacionalizado en el marco de la ONU; por el otro, fue politizado, en la medida en que grupos anticomunistas católicos se convirtieron en propagandistas de algunos de los involucrados. El gobierno y un funcionario en particular, Bernardo Bátiz, fueron duramente atacados por su presunta falta de sensibilidad, pues argumentaban la carencia de dinero para traer a los mexicanos, y señalaban supuestas simpatías hacia el gobierno chino.[2]

[2] Alberto Antonio Loyola, *Chino-mexicanos cautivos del comunismo. Su repatriación una gran proeza*, México, Movimiento Continental Pro Democracia Cristiana, 1961.

En la cruzada por la repatriación de los mexicanos expulsados en los treinta, se enfatizaba la situación de las mujeres, posiblemente por ser legalmente mexicanas, calidad discutible en sus maridos, quienes, siendo de origen chino, detentaban la nacionalidad mexicana. Para traer a las familias de regreso fue esencial la participación de la llamada National Catholic Welfare Conference; esta institución, desde los veinte, se dedicó a innumerables actividades de auxilio a los migrantes, principalmente en Estados Unidos. Todavía más importante fue el incansable esfuerzo internacional (en Macao, Hong Kong, Filipinas, Estados Unidos y México) de Ramón Lay Mazo, quien, por lo menos desde 1945, había mandado "cienes" [*sic*] de cartas sin haber "podido mover ni conmover siquiera esa entidad gubernativa [Secretaría de Relaciones Exteriores] para que estienda [*sic*] a estas familias mexicanas la ayuda y protección que ellas carecen, y que bajo los reglamentos de nuestra Constitución Nacional, tienen ellas derecho a disfrutar, como mexicanas que son".[3]

El caso de la repatriación es ilustrativo de cómo, bajo la existencia de un gobierno unipartidista-corporativo y poco abierto a las demandas de la sociedad, es posible afectarlo e interesarlo en un tema tan ajeno a la población como la política exterior. En el caso de la repatriación, diferentes sectores sociales, incluso del extranjero, lograron ejercer una presión positiva y alcanzaron sus objetivos. Gracias a ello, desde 1959 el gobierno mexicano autorizó al encargado de Negocios en Filipinas para trasladarse a Macao y Hong Kong, con el fin de documentar a quienes pudieran comprobar su ciudadanía mexicana. Sin embargo, los pasos dados por la SRE no satisficieron a los impulsores de la repatriación por los excesivos requisitos solicitados, la lentitud y la falta de apoyo monetario. Los buscadores de la repatriación estaban dispuestos a solventar los costos económicos, a través de la organización religiosa que apoyaba a los inmigrantes.

Ante los escasos resultados obtenidos por los grupos religiosos y las personas apegadas a ellos, y alentados por el de Tampico, se movilizaron grupos de Clubes de Leones de Pachuca, Guadalajara, Monclova y muchas ciudades más, para pedir la repatriación. En 1960, la situación empezó a cambiar limitadamente con la llegada de Bátiz, el emisario gubernamental. Su viaje a Asia, en la versión de Lay, fue para "repatriar mexicanos, no a internar extranjeros mexicanos al país. Ése es un asunto a tratar con Gobernación". El descontento de Lay, "humilde portavoz de los mexicanos", era la política de mexicanidad limitada,

[3] Correspondencia de Adolfo López Mateos, carta de Ramón Lay Mazo, Macao, 6 de enero de 1959, AGN, 546.211.

debido a la cual podrían regresar las "realmente" mexicanas, pero no sus maridos; inclusive hijos nacidos en México tenían dificultades para volver.[4] El problema era fundamentalmente de perspectiva jurídica y sociológica, ya que el dinero hubiera podido salir de los fondos obtenidos por los repatriados.

La complejidad del problema residía en los numerosos intereses económicos y políticos involucrados. El aspecto ideológico, y hasta racial, era muy fuerte en ambos lados, lo que impedía una solución cabal a la repatriación. Para el gobierno mexicano, la situación estaba finiquitada en 1962; pero las solicitudes de repatriación seguían llegando "por no haber conseguido el permiso de salida del territorio comunista y así continúan sufriendo la carestía de vida muchos mexicanos y lo peor de todo sin libertad".[5] Los sino-mexicanos han sufrido la xenofobia cristalizada en las leyes y las actitudes sociales, tanto en México como en China; las etiquetas (legales y sociales) utilizadas para clasificarlos no permiten captar la complejidad de su existencia. Las consecuencias personales han sido arrastradas durante décadas. Con el tiempo, la situación de los hijos de padre chino y madre mexicana ha tendido a diluirse, pero sin desaparecer. Una muestra de ello la encontramos a mediados de 1975, cuando se presentaron personas que, como Carlos Chang González, buscaban salir de China; obtener el pasaporte mexicano no era fácil debido a las restricciones impuestas por el gobierno mexicano.[6] Por lo pronto, los contactos con Beijing eran muy limitados y circunstanciales; en cuanto a la relación oficial, parecía que ni el viento la movía.

La languidez de una relación

Desde fines de la década de 1950, la languidez de la relación México-Taiwán era evidente: los contactos se circunscribían a elementos protocolarios, expresados mediante comunicados emitidos en la capital de la China nacionalista y cuyo contenido difícilmente podía tener un impacto en México, por ser parte de la guerra propagandística entre Taipei y Beijing. Por ejemplo, los taiwaneses anunciaban al gobierno mexicano que, ante "las declaradas intenciones"

[4] Correspondencia de Adolfo López Mateos, Carta de Ramón Lay Mazo, Macao, 3 de octubre de 1960, AGN, C 714 546.211.

[5] Correspondencia de Adolfo López Mateos, Solicitud de pasaportes, Macao, 3 de octubre de 1960, Macao, AGN, C 714 546.21/1.

[6] Diversos informes de Antonio Dueñas al secretario, Beijing, 29 de noviembre de 1979, AHGE-SRE, exp. III-6461.

de los comunistas chinos de invadirlos, se preparaban para colocar "minas defensivas" en sus aguas territoriales y avisaban que no asumirían responsabilidad sobre lo que pudiera pasar.[7] Igualmente, los diplomáticos taiwaneses mantenían al gobierno local al tanto de aquellos con quienes rompían relaciones, como Francia en 1964;[8] con quienes las fortalecían, como eran los casos de Corea, Filipinas y Vietnam; y de sus avances diplomáticos con Estados Unidos, lo mismo con John F. Kennedy que con Lyndon B. Johnson.[9]

Lo protocolario abarcaba detalles como los intercambios de felicitaciones entre el gobierno de la República de China y sus contrapartes de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) y Adolfo López Mateos (1958-1964). Se produjeron acontecimientos difícilmente calificables como sustanciales para la relación, como las visitas a México de una delegación técnica agrícola, en noviembre de 1960, y de una misión comercial, en septiembre de 1964.[10] Lo más interesante del periodo comprendido entre fines de los cincuenta e inicios de los sesenta fue la anuencia y colaboración mexicana para contrarrestar la presencia china continental en México. Ante los rumores de que algún circo, un equipo de baloncesto o algún grupo de ópera de la República Popular China viajarían a México, Relaciones Exteriores, las representaciones en el extranjero y Gobernación se ponían en movimiento para averiguar si el rumor era fundado y, en su caso, tomar medidas concretas al respecto de petición de la representación taiwanesa.[11]

El binomio compuesto por la relativamente exitosa colaboración gubernamental entre Taiwán y México en el ámbito multilateral, así como el fracaso de los intentos de acercamiento a Beijing, se invirtieron momentáneamente a fines de 1963. A un año del fin de la presidencia de López Mateos, el 7 de diciembre, se realizó en la capital mexicana una exposición económica y comercial de la República Popular China. La delegación estuvo encabezada por Chang Kuang-tau, que obtuvo visas fácilmente, respaldado por el Comité Mexicano de Fomento de las Relaciones Económicas Chino-Mexicanas, pre-

[7] Comunicación del embajador Chih Tsing Feng a Luis Padilla Nervo, 6 de mayo de 1955, AHGE-SRE, exp. III-2195-33.

[8] Comunicado sobre la ruptura de relaciones con Francia, México, febrero de 1964, AHGE-SRE, exp. III-2682-7.

[9] La Embajada china a la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1961, AHGE-SRE, exp. III-2514-16.

[10] Teng Shan Ho al secretario de Relaciones Exteriores, México, 1961, AHGE-SRE, exp. III-2775-10; Misión Comercial y de Amistad, México, septiembre de1964, AHGE-SRE, exp. XIV-697-32.

[11] La Embajada china a la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 23 de noviembre de 1957, AHGE-SRE, exp. III-2250-26.

sidido por el economista José Luis Ceceña.[12] Dentro del *statu quo* vigente entre los gobiernos taiwanés y mexicano, dicha exposición fue un acontecimiento insólito, y Ho Feng-shan, embajador taiwanés reconocido por el gobierno, demandó que no se izara el lábaro ni se usara el nombre de la República Popular China. Sus peticiones ni siquiera merecieron respuesta oficial.

Pero aún más inusitado fue el hecho de que la exposición haya sido alentada por el responsable de la Secretaría de Industria y Comercio, Raúl Salinas Lozano, con la aquiescencia de López Mateos. El suceso no le pasó inadvertido a Marion Wilhelm, corresponsal del diario estadounidense *The Christian Science Monitor,* quien en su nota aportaba dos datos importantes y una interpretación sobre el porqué de un acontecimiento más ideológico que económico. Los datos aportados, aparentemente con información oficial, eran que México estaba exportando a China continental tres cuartas partes de sus excedentes de trigo y que le vendería algodón, producto comercializado con ese país por lo menos desde fines de los cincuenta. Según la información de la periodista, la exposición tenía como objetivo, ante la proximidad de las elecciones presidenciales, "pacificar a los izquierdistas", ya que Gustavo Díaz Ordaz, que tomaría posesión como presidente, era conservador.[13] Habría que agregar que Salinas Lozano, emparentado indirectamente con Eli de Gortari, personaje relevante en esta historia, como se verá, posiblemente estaba haciendo un último esfuerzo por llegar a Los Pinos.

Seguramente acicateados por los acontecimientos, los taiwaneses, temerosos de un inesperado fortalecimiento de sus enemigos del continente, buscaron afanosamente afianzar la débil relación comercial. El nivel de los intercambios no alcanzó nunca el pico de fines de los cuarenta, pero había signos que justificaban cierto optimismo, sobre todo el superávit mexicano durante 1960-1971. Entre 1963 y 1966, principalmente en 1965 y 1966, el comercio creció modestamente; sin embargo, fue solamente una tendencia fugaz (véase gráfica 1).

---

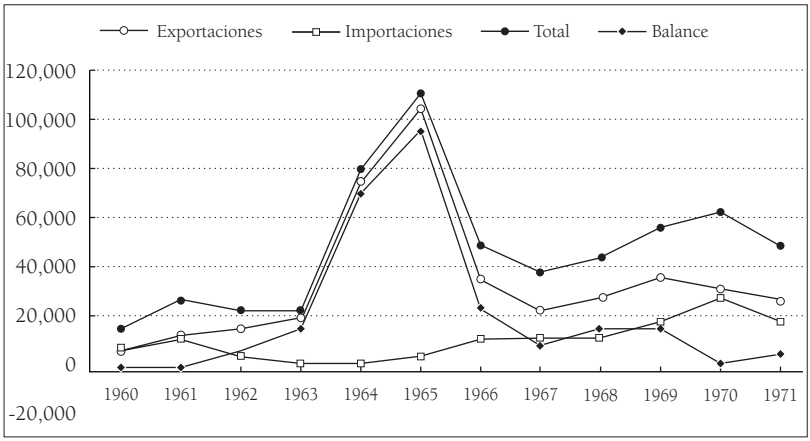
[12] Casi dos años después, febrero de 1965, una actividad similar en Brasil les costó a los principales organizadores, nacionales y chinos, una sentencia de 10 años por subversión. Memorándum para el secretario de Relaciones Exteriores, México, 1 de febrero de 1964, AHGE-SRE, exp. III-2899-3.

[13] Marion Wilhelm, "Peking Pushes Wares in Mexico", en *The Christian Science Monitor*, 19 de diciembre de 1963, p. 3.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

En el campo cultural es posible apreciar de forma más nítida el fin de la relación con Taiwán, aspecto en el cual el gobierno mexicano mostró mayores resistencias, sobre todo cuando sintió que Taipei lo utilizaba en sus disputas contra Beijing.

Gráfica 1. El comercio México-Taiwán. El fin de una etapa, 1960-1971 (millones de pesos)



Fuente: México, INEGI, Dirección General de Estadística, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, varios años.

Lo que un tratado no unió, que un convenio no lo reconstruya: el fin de la relación bilateral Taiwán-México

En la etapa 1949-1971, la relación con el gobierno nacionalista se mantuvo gracias al *statu quo* de la posguerra y a la política anticomunista de Estados Unidos. En ese marco, Taiwán era una bisagra con movimiento hacia Japón, la península coreana y el continente asiático; se le perfiló como un elemento esencial en el esquema de seguridad en el Este de Asia. Para México, como hemos visto, las ganancias a partir de la relación bilateral existirían mientras los nacionalistas fueran esa pieza clave dentro del Consejo de Seguridad de la ONU; eso, a su vez, dependía de que la institución no sufriera transformaciones sustanciales, sobre todo en cuanto a su composición. Con excepción de lo señalado, la isla era por demás poco atractiva, estaba llena de problemas y era cuna de un

gobierno extremadamente autoritario, incluso para estándares mexicanos; por si fuera poco, el comercio nunca creció, el tema migratorio rondaba como un fantasma y los enfrentamientos perennes entre nacionalistas y comunistas tenían pequeños ecos en México. En fin, nada había en la relación para persistir demasiado en ella, que así, entre algunos coqueteos con la República Popular China y las lentas transformaciones internacionales, se debilitaba.

Los taiwaneses se esforzaban por enviar a México delegaciones de diferente tipo, e intentaban que los mexicanos hicieran otro tanto. Un intento serio e igualmente fallido de fortalecer la relación se dio a partir de 1958, cuando en el mes de septiembre México y Taiwán se propusieron negociar un convenio cultural bilateral. Fue un largo e infructuoso proceso que duró hasta el inicio de la década de 1970. Entonces los dos gobiernos comprendieron que si el tratado de los cuarenta no había podido dar impulso a la relación, menos lo haría una propuesta cultural. La negociación no culminó satisfactoriamente, en primer lugar por la evidente falta de interés mexicano, y luego porque el cambio en el *statu quo* barrió con cualquier esperanza que pudiera existir después de más de 10 años de negociaciones condenadas al fracaso.

El 3 de septiembre de 1958, Ho Feng-shan, embajador ante el gobierno mexicano, se acercó a las autoridades para proponerles la negociación y firma de un convenio cultural. La propuesta fue acogida con indiferencia; los funcionarios mexicanos le dieron largas argumentando el cambio de administración. López Mateos reemplazaría, el 1 de diciembre del mismo año, a Ruiz Cortines. El tema resurgió en diferentes momentos en 1964, 1966, 1969 y 1970, y para el tercer año de los mencionados el documento ya había sido modificado. De hecho, el texto circuló entre varias instituciones culturales y académicas, que lo comentaron sin pronunciarse sobre el momento adecuado para firmarlo o sobre la idoneidad de la suscripción. El convenio estaba destinado al fracaso por razones cada vez más complejas e insuperables; en 1964, los taiwaneses intentaron ligar lo cultural con lo migratorio: mandar estudiantes y especialistas a México; sin embargo, esta proposición fue considerada inaceptable por el gobierno de México.

De manera más refinada, en 1970, los argumentos contra el tratado fueron de carácter económico y político; en lo económico, el gobierno mexicano sentía la necesidad de garantizar los presupuestos para ejecutar los convenios y evitar ser acusado de demagógico; en lo político, los mexicanos consideraban el tratado como un medio usado por los taiwaneses para comprometer a México en el seguimiento de su política dentro de la ONU. Para la Dirección

de Relaciones Culturales de la SRE, los únicos beneficiarios de un convenio cultural serían los estudiantes isleños no admitidos en universidades estadounidenses; por lo demás, "no existe la necesidad de concertar un convenio de tal naturaleza, pues las relaciones entre ambos países son mínimas".[14] La SRE buscó dar una "motivación idónea" para no firmar: como en otras ocasiones, era posible esgrimir el cambio de administración, pues la de Gustavo Díaz Ordaz dejaría el lugar a la de Luis Echeverría; o pretextar que la fecha de firma sería determinada por los nuevos funcionarios al conocer el documento con los cambios propuestos por los taiwaneses. El convenio no cristalizó y la relación no fue reconstruida; por el contrario, la ruptura ya estaba de cierta forma prevista y el gobierno mexicano se preparaba para no quedarse fuera de los cambios en el sistema institucional internacional. La negociación fallida, antes de romper relaciones, fue la última acción significativa de la relación bilateral entre México y Taipei.

La ruta del algodón está llena de desconfianza: contención del comunismo e inicio de relaciones

A finales de los sesenta hubo una realineación de los poderes a partir del deshielo entre Moscú y Washington; este proceso, que permitió la incorporación del gobierno de Beijing al sistema internacional, fue una de las transformaciones más complicadas del sistema institucional internacional de la posguerra, pues implicaba la aceptación de nuevos miembros en la ONU y un cambio en la composición del Consejo de Seguridad. Las transformaciones internacionales, a su vez, estuvieron acompañadas por evoluciones políticas internas de gran envergadura; éstas provocaron cambios sustanciales en los sistemas político-económicos de China y de México. Las elites políticas de ambos países buscaron reacomodarse en el escenario mundial, para ocupar una mejor posición en el sistema internacional, aunque la elite china lo hizo con antelación y en mejores condiciones que la mexicana. Desde el inicio de los setenta, con diferentes intensidades y no pocos inconvenientes, el gobierno de China promovió la reforma económica; en México, por el contrario, el gobierno optó por la vía de las interminables y limitadas reformas políticas, y a partir de 1985, por reducir al mínimo la intervención estatal en los procesos económicos.

[14] Memorándum para acuerdo superior, Proyecto de convenio cultural, México, 5 de octubre de 1970, AHGE-SRE, exp. III-5562-3.

En la SRE se previó el devenir de los acontecimientos, sobre todo en relación con Taiwán; no obstante, a la hora de pasar a la acción, la toma de decisiones no fue sencilla; sobre todo por la dificultad para coordinar los movimientos de la Cancillería con los de Los Pinos. A diferencia de los enredos mexicanos para denunciar el Tratado del siglo XIX y alejarse de la China nacionalista, los ajustes entre las potencias y los cambios en el seno de Naciones Unidas permitieron al gobierno de México, pese a sus vacilaciones iniciales, iniciar un cambio histórico al romper con el gobierno de la República de China y entablar relaciones con el de la República Popular China. La situación obligó al gobierno mexicano a enfrentar de forma práctica y no doctrinaria el tema del reconocimiento gubernamental.

Podemos advertir que de 1972 a lo que va de la primera década del siglo XXI, la agenda bilateral mantiene temas constantes; algunos, como el comercial, han cambiado sustancialmente; otros, como el migratorio, por momentos adquieren connotaciones conflictivas. En la relación bilateral tanto con los nacionalistas como con los comunistas ciertas características se reproducen a lo largo del tiempo. Como en etapas anteriores, la relación ha estado caracterizada, del lado mexicano, por la debilidad de sus intereses materiales, como muestra el análisis del comercio y la inversión. Con un gran entusiasmo, pero, en igual o mayor grado, con desconfianza, el gobierno mexicano se preparó para la integración del gobierno de la China Popular al sistema institucional internacional. La no negociación del convenio cultural con Taiwán permite acercarnos a las motivaciones mexicanas para reconocer a Beijing y desconocer a Taipei. En el memorándum de la Dirección de Relaciones Culturales de la SRE, relativo al fallido convenio cultural con Taiwán, los funcionarios de la Secretaría tenían en cuenta los acontecimientos internacionales y se preguntaban sobre la reacción mexicana, en sus compromisos con el gobierno taiwanés, de haber una transformación radical en la ONU sobre la "cuestión china".

En el fondo, la negativa a negociar y firmar el documento era explicable por los cambios internacionales; asimismo, ése fue el motivo de que la administración de Luis Echeverría Álvarez se alejara de Taipei para acercarse a Beijing. En la SRE se sabía que, en la "franca evolución" de las relaciones internacionales con los gobiernos de ambos lados del estrecho de Taiwán, el de Estados Unidos "ha adoptado una posición más realista", y que el japonés también había establecido contactos con el de Beijing. Para la diplomacia mexicana, el problema de corto plazo no sería la representación, pues "estas mutaciones a nivel bilateral tendrán que reflejarse en el seno de los organis-

mos internacionales y fundamentalmente en las Naciones Unidas".[15] En lenguaje no críptico, la entrada de la República Popular China en el principal organismo político-diplomático gubernamental estaba a la vuelta de la esquina; era preciso prepararse, y eso significaba alejarse del gobierno de Taiwán.

La visión mexicana sobre el cambio inminente estaba basada en un cercano seguimiento de las conductas hacia China de los gobiernos estadounidense y canadiense; por tanto, la pregunta sobre lo que haría el de México era pura retórica. En febrero de 1969, Ottawa comunicó a Washington su intención de establecer relaciones con Beijing, sin encontrar objeciones. Todo se desarrollaba rápida y favorablemente para el gobierno chino, lo mismo en América que en África o Europa. En enero de 1971, en Tokio surgieron especulaciones sobre el establecimiento de relaciones entre los gobiernos chino y mexicano. Si bien era prematuro, al menos para hacerlo público, para entonces se habían producido encuentros sino-mexicanos inimaginables en las dos décadas anteriores; el embajador Luis Jesús Weckmann Muñoz se reunió de manera privada con su par chino, Wan Yueh-yi, en Austria, en septiembre de 1971, para sondearlo sobre el Protocolo Adicional II del Tratado de Tlatelolco, sobre lo cual el diplomático chino no tenía idea, o por lo menos optó por no expresarla.

Como hemos visto parcialmente, diversos sectores sociopolíticos mexicanos ya habían tenido contacto de diferentes formas e intensidades con China, lo cual tenía muchas limitantes propias de la época, pero para 1972 el continente chino no resultaba del todo desconocido. Los encuentros, pese a ser mínimos, se daban constreñidos por Washington. En febrero de 1950, a través de Robert Burrows, la embajada estadounidense en la ciudad de México puso en claro que no era posible establecer lazos formales de gobierno a gobierno, lo que no fue obstáculo para un tímido intercambio comercial. A diferencia de la supuesta venta o intento de transacción de combustible mexicano para aviones, funcionarios gubernamentales y de la banca aceptaban la existencia de un comercio bilateral basado en el algodón y, en menor medida, el trigo. El algodón era emblemático por las siguientes razones:

1. Fue el primer producto exportado en cantidades considerables a China antes del establecimiento de relaciones diplomáticas; y ya formalizadas, mantuvo un lugar primordial durante mucho tiempo.

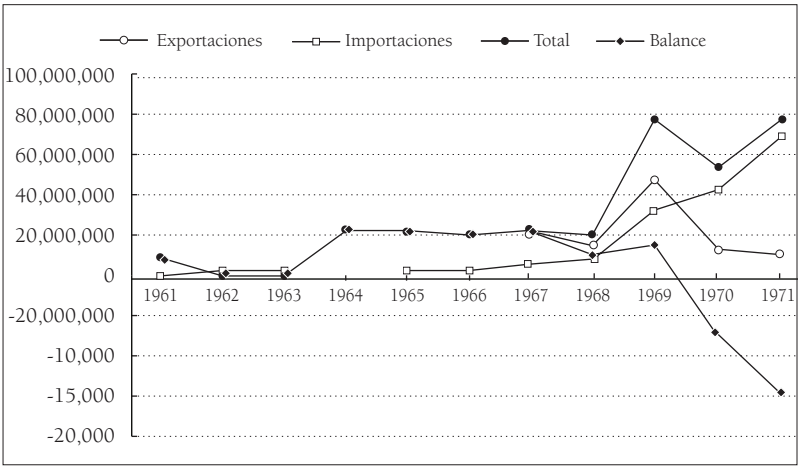
[15] Memorándum para acuerdo superior, México, 5 de octubre de 1970, AHGE-SRE, exp. III-5562-3.

2. Llamó la atención y produjo malestar en las autoridades estadounidenses; en 1964 y 1970, éstas señalaron de forma precisa que las transacciones comerciales no podían ser saldadas en dólares. Para el Departamento del Tesoro, las transacciones en su moneda podían ser efectuadas con sus aliados y la URSS, pero nunca con sus enemigos: China, Cuba, Corea del Norte y Vietnam. Al parecer, las autoridades estadounidenses no tenían claro qué moneda había sido utilizada en las operaciones de compraventa de algodón y trigo; sin embargo, por lo menos en lo que respecta al primero, desde tiempo atrás el gobierno de México había hecho saber al Departamento del Tesoro que se utilizaban libras esterlinas, sin recurrir a cuentas en Suiza o a otros sitios que violaran sus disposiciones legales. Por el contexto histórico y por el comercio bilateral en la época, es evidente que se trataba más bien de una lucha ideológica que en pocos meses daría lugar a intensos e insospechados intercambios comerciales con Beijing. Los intercambios de los años sesenta fueron inconsistentes, mínimos y con una tendencia a despegar favorablemente para los mexicanos en 1969; no obstante, sin registrar el mismo crecimiento, en 1970 y 1971 fueron en sentido contrario, lo cual encendió los focos amarillos en el gobierno de México, el cual ya vislumbraba el acercamiento (véase gráfica 2).
3. Fue una muestra de la capacidad, limitada si se quiere, del gobierno de México para aventurarse en territorios no controlados por su poderoso vecino.
4. Fue central para abrir la vía al acuerdo de febrero de 1972. El Banco Nacional de Comercio Exterior mexicano y el Banco de China, en diciembre de 1971, signaron un acuerdo de corresponsalía bancaria que comprendía: servicios de cobranzas, cartas comerciales de crédito, giros, órdenes de pago y cartas de crédito de viajero. El objetivo era facilitar el comercio, principalmente de algodón.[16]

No existen evidencias para creer que los impulsos internos (los acontecimientos políticos del 68 mexicano y una inicial voluntad de apertura política) y los tímidos acercamientos sino-mexicanos comerciales de los sesenta pudieran haber conducido a un contacto bilateral, al menos no hasta el punto de

[16] Informe sobre las relaciones económicas entre China y México, México, 1984, AHGE-SRE, exp. III-4615-1 (8a parte).

Gráfica 2. Los inicios de una relación comercial: intercambios México y China, 1961-1971 (cifras en millones de pesos)



Nota: Los intercambios en 1964 quedaron al mismo nivel, 1-1.

Fuente: INEGI, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, INEGI-Dirección General de Estadísticas, varios años.

establecer embajadas. Los acontecimientos empujaban, a comienzos del agitado sexenio de Luis Echeverría Álvarez, en el sentido del distanciamiento; la información relevante, como hemos visto, se encontraba en manos de la SRE. Inclusive, de acuerdo con algunas fuentes,[17] en algún momento una delegación no oficial del gobierno chino visitó la capital mexicana en busca del reconocimiento gubernamental mexicano; a todas luces, la misión fracasó. En todo caso, entre el fin del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz y la definición de las políticas específicas del de Luis Echeverría Álvarez pasaron algunos meses antes de que se delineara y/o pusiera en marcha una política exterior acorde con las transformaciones del mundo.

En Los Pinos, según recuerda él mismo, Luis Echeverría Álvarez recibió, en julio de 1971, una llamada telefónica de su homólogo estadounidense, Richard M. Nixon, para solicitarle que el delegado permanente de México

[17] Informe político mensual al Ministerio de Asuntos Exteriores de India, México, 1 de abril de 1960, Archivos Nacionales de India (ANI), 6 (77) R/I/60.

ante la ONU votara por el ingreso de la República Popular China al organismo.[18] Conforme a su relato, decidió ir personalmente a la XXVI Asamblea General de octubre a plantear la postura favorable a Beijing, opuesta a la idea estadounidense de que ambos gobiernos chinos, el de la República de China y el de la República Popular China, pertenecieran a la institución, bajo el argumento de que "la soberanía y la integridad territorial son jurídicamente indivisibles"; consecuentemente, Luis Echeverría Álvarez aceptaba que el régimen continental tuviese un asiento en el Consejo de Seguridad.[19]

La resolución adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) (76 votos a favor, 35 en contra y 17 abstenciones) llevaba como título: Restitución de los Legítimos Derechos a la República Popular de China en Naciones Unidas. En realidad, la AGNU restituyó al gobierno de la República Popular China derechos que nunca tuvo; además, acordó reconocer a sus delegados como únicos representantes legítimos de China ante Naciones Unidas y expulsar inmediatamente a los representantes de Chiang Kai-shek del puesto que ocupaban "ilegalmente" en Naciones Unidas y en todos los organismos con ella relacionados.[20]

Para la representación mexicana resultó complicado votar el texto promovido por Albania y otros Estados[21] contra el de Estados Unidos, que pugnaba porque Taiwán permaneciera en el organismo como República de China. Desde la perspectiva mexicana, "a la luz del derecho de gentes y a la del más acertado pragmatismo internacional", el primero era el único proyecto que garantizaba la presencia china en la ONU; sin embargo, su voto fue razonado: la referencia a la expulsión, "además de ser totalmente innecesaria, es jurídicamente incorrecta". De haber podido, aseveró el gobierno, "México se hubie-

---

[18] Chao Xuehong, Entrevista a Luis Echeverría, en <www.chinatoday.com.cn/hoy/2k1/hoy-5/mexico.htm>, noviembre de 2000. Un recuento del inicio de las relaciones bilaterales, así como de otras etapas, en Eugenio Anguiano, "La agenda bilateral: efectos en México, China y globales", en Enrique Dussel Peters y Yolanda Trápaga Delfín, *China y México: implicaciones de una nueva relación*, México, Nuestro Tiempo/La Jornada, pp. 25-68.

[19] Luis Echeverría, "Discurso del presidente Luis Echeverría", en *México en las Naciones Unidas*, México, Secretaría de la Presidencia, 1971, p. 8 (Cuadernos de Documentación, Serie Estudios, núm. 2).

[20] "Texto aprobado en relación con el Tema de la Restitución de los Legítimos Derechos a la República Popular de China en las Naciones Unidas", en *México en las Naciones Unidas,… op. cit.*, pp. 41 y 42.

[21] Los Estados pioneros en el impulso a la entrada de China a la ONU fueron Albania, Argelia, Cuba, Guinea, Iraq, Mali, Mauritania, República Democrática Popular del Yemen, República Popular del Congo, Rumania, Siria, Somalia, Sudán, Tanzania, Yemen, Yugoslavia y Zambia.

ra abstenido de votar sobre las últimas líneas de la resolución" (2758); en todo caso, el tema era "saber cuál es el gobierno que legítimamente debe representar a China en las Naciones Unidas".[22]

Tras el discurso de Luis Echeverría Álvarez ante la AGNU, Emilio O. Rabasa, secretario de Relaciones Exteriores, comunicó al embajador de Taiwán, Chen Chi-ping, decano del cuerpo diplomático acreditado en el país, el fin de las relaciones. Éste regresó a la isla el 15 de noviembre de 1971, dando por concluida una relación que había resistido enormes dificultades: guerras civiles, racismo mexicano, intervención japonesa, el triunfo de las huestes de Mao y transformaciones del sistema internacional. A lo largo de los años, la bilateralidad languideció hasta desvanecerse por la incapacidad de apuntalarla con bases materiales, comercio e inversión por un lado, y por el otro con instrumentos jurídicos. Además de que nunca pudo cristalizar el último documento negociado, las transformaciones internacionales fueron tan profundas que ninguna acción ideada en Taipei o en la ciudad de México hubiera producido un desenlace diferente.

Días después, el 22 de noviembre, las representaciones de México y la República Popular China, como a fines del siglo XIX, entraron en contacto en Estados Unidos, ahora en circunstancias diferentes y bajo un protector ambiente multilateral. Tras intensas y complicadas negociaciones, el 14 de febrero de 1972, Huang Hua, antiguo dirigente estudiantil y primer representante chino ante Naciones Unidas, y Alfonso García Robles, ex subsecretario de Relaciones Exteriores y representante mexicano ante el mismo organismo, firmaron el Comunicado Conjunto sobre el Establecimiento de Relaciones Diplomáticas entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Popular China; el comunicado oficializaba el inicio de una nueva época en la relación del gobierno mexicano con una contraparte que reclamaba la soberanía sobre el territorio chino diferente de la que había sido su interlocutora durante décadas. El pequeño texto plasmó tres elementos importantes:

1. El establecimiento de las relaciones tenía como base la igualdad jurídica, el respeto mutuo de la soberanía, la independencia y la integridad territorial, la no agresión y la no intervención en los asuntos internos o externos.

[22] [s.a.], "La cuestión china en las Naciones Unidas", en *México en las Naciones Unidas. Cuadernos de Documentación*, México, Secretaría de la presidencia, 1971, p. 39 (Serie Estudios, 2). Una interpretación diferente en Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, 2a ed., México, El Colegio de México, 1984, pp. 187 y 188.

2. La cooperación bilateral necesaria, de acuerdo con el derecho y las prácticas internacionales, para establecer misiones diplomáticas en sus respectivas capitales.
3. El apoyo del gobierno chino al de México y a los de los países latinoamericanos para contar con una zona libre de armas nucleares; posteriormente, el texto sería enmendado para precisar que todos los Estados con armas nucleares debían asumir la obligación de no emplearlas contra la región. El gobierno de México tomó nota "con aprecio de esa posición del gobierno chino".

La política exterior del gobierno de la República Popular China giraba alrededor de la soberanía. Con habilidad negociadora, logró imprimir su sello a las demandas de su contraparte y mantuvo exigencias específicas, entre las que destacaba la llamada "política de una sola China": bajo ninguna circunstancia aceptaría establecer relaciones con quien deseara mantenerlas, al mismo tiempo, con el gobierno de la provincia (en rebeldía, según su versión) de Taiwán, que tarde o temprano debía reunificarse con la patria. Pese a los grandes cambios internacionales y al telefonema de Nixon, la decisión de romper con el gobierno insular para acercarse al continental no fue fácil para un gobernante nacionalista, con una visión limitada del mundo y proveniente de la Secretaría de Gobernación. Al frente de esa dependencia, y pese a que Gustavo Díaz Ordaz asumió la responsabilidad en todas las acciones gubernamentales, Echeverría tuvo un papel primordial en los acontecimientos del 2 de octubre de 1968.[23] Con todo y la necesidad impostergable de participar cabalmente en el sistema internacional, había nubarrones de desconfianza sobre los impactos negativos internos de las relaciones con la República Popular China: el fantasma del comunismo recorría el México de inicios de los setenta.

De acuerdo con Rabasa, en un texto publicado 26 años después, en "reiteradas ocasiones" le habría manifestado a su superior que debían ser congruentes en lo bilateral con su postura internacional favorable a China continental y romper con Taipei. El ex funcionario aseguraba que la reticencia presidencial estaba ligada a la política interna, pues Echeverría Álvarez temía que "pudiera haber actos de subversión comunista una vez que estableciéramos relaciones con el gobierno de Pekín".[24] Dados el giro de la política exterior de la administración de Luis Echeverría Álvarez (frenética militancia ter-

[23] Jurídicamente, el 27 de marzo de 2009 se dio a conocer que el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal exoneró al ex mandatario del delito de genocidio a falta de pruebas.

[24] Emilio O. Rabasa, "China y México, 1972-1997. Una historia de congruencia", en *Excélsior*, 18 de febrero de 1997.

cermundista) y el peso del personaje, es necesario considerar que igualmente, ya iniciado su sexenio, existieron elementos locales específicos que lo empujaron a acercarse al gobierno de la República Popular China. Además, a las personas de negocios, por desconocido, les resultaba muy atractivo el mercado chino. En última instancia, la actividad diplomática febril buscaba que la política exterior del gobierno fuese "más activa frente a la variedad e intensidad de las relaciones entre los países", y que ayudara a construir algo cercano al consenso interno, tarea complicada después de octubre de 1968.[25]

El sentimiento de desconfianza no desapareció después del 14 de febrero de 1972. En ciertos aspectos se fortaleció, como lo confirmaría en forma directa y precisa el primer embajador mexicano ante el gobierno del país asiático, Eugenio Anguiano Roch. Durante los primeros meses en la capital china, con un considerable conocimiento de causa, era optimista con la recientemente iniciada relación. Consideraba, acorde con los tiempos y las percepciones políticas, que se abrían magníficas oportunidades para diversificar la política exterior mexicana, a condición de que se asumieran compromisos con una clara definición de la política tanto hacia la República Popular China como hacia el Sureste de Asia. Contrariado por informalidades en instancias gubernamentales mexicanas y por la enorme suspicacia existente en México, elementos ambos contrarios a su apreciación de una China Popular promisoria, Anguiano escribió a Rabasa:

> El suscrito [Anguiano] entiende perfectamente la cautela con que se previó un intercambio de misiones diplomáticas entre México y Pekín, particularmente existiendo dudas respecto de las verdaderas intenciones ideológicas y políticas de un régimen que en el pasado reciente promovió movimientos revolucionarios en el exterior […] No obstante esos antecedentes, en reiteradas ocasiones se ha manifestado en la política pequinesa que desde fines de 1971 antepone intereses de Estado a otros de cualquier índole, por lo cual se reducen los riesgos de una actividad intervencionista o subversiva de los chinos en México, como ha sucedido en otros países de Asia y África.

[25] Luis Echeverría Álvarez, "Primer Informe del C. Presidente Luis Echeverría Álvarez al Congreso de la Unión", en Emilio O. Rabasa, *Las relaciones internacionales de México a través de los informes presidenciales, 1957-1971*, *op. cit.*, p. 128. Además, se puede consultar: Eugenio Anguiano, "México y el Tercer Mundo: racionalización de una posición", en *Foro Internacional*, núm. 1, vol. XVIII, pp. 177-205; Humberto Garza Elizondo, "México y la República Popular China, documentos y comentarios en torno al viaje del presidente Echeverría, marzo-abril de 1973", en *Foro Internacional*, núm. 1, vol. XIV, 1973, pp. 40-53; Mario Ojeda, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP, 1986 (Foro 2000).

La misiva de Anguiano se debió a la preocupación del secretario por cuestiones ajenas al turismo o a las delegaciones científicas. Rabasa estaba preocupado por el crecimiento desproporcionado, para sus parámetros, del personal de la representación china en México.[26] Incluso amenazó con recurrir a la aplicación del artículo 11 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, referente a los números "relativos y razonables" del personal de una embajada.[27] El algodón comercializado y las transformaciones en el mundo amortiguaron la suspicacia y el gobierno mexicano suavizó su actitud. Mientras Beijing otorgaba visas de entradas y salidas múltiples a diplomáticos mexicanos, México accedió a la reciprocidad en la emisión de las visas correspondientes, "con excepción de la del embajador".[28]

No es descartable, *a priori*, que los chinos hayan intentado acercarse a grupos de oposición mexicanos y/o viceversa, intentos explicables por la situación vivida en el México de fines de los sesenta. Incluso, como hemos visto, desde el mismo gobierno se promovieron los encuentros. La evidencia documental y testimonial disponible indica que la diplomacia china optó por el poder suave: repartir folletos, alentar el conocimiento de China e invitar a posibles turistas mexicanos a comer en la sede diplomática. Antes que reclutar revolucionarios, los diplomáticos chinos buscaban obtener simpatías y divisas. No obstante, el traslado de funcionarios o diplomáticos chinos sería "únicamente para reemplazar, repito, reemplazar al personal que se encuentra ya acreditado".[29]

El embajador mexicano insistió en convencer a su gobierno de que flexibilizara los procedimientos consulares; la situación tendió a mejorar durante el periodo de Omar Martínez Legorreta como embajador.[30] Sin embargo, la solución de los problemas no fue cabal. Ni la insistencia de Anguiano, en su segunda ocasión a cargo de la representación en Beijing, ni el esfuerzo del gobierno chino para institucionalizar el tema, fueron suficientes para un go-

---

[26] Memorándum del secretario al embajador, México, 28 de junio de 1973, AHGE-SRE, exp. III-5903-11.

[27] En realidad se trata del artículo 20: "El Estado receptor podrá, cuando no exista un acuerdo expreso sobre el número de miembros de la oficina consular, exigir que ese número se mantenga dentro de los límites que considere razonables y normales, según las circunstancias y condiciones de la circunscripción consular y las necesidades de la oficina consular de que se trate". Versión electrónica en <www.oas.org/legal/spanish/documentos/ConvVienaConsulares.htm>.

[28] Telegrama cifrado de Anguiano al secretario, Beijing, 28 de noviembre de 1973, AHGE-SRE, exp. III-5903-11.

[29] Telegrama para cifrar a Anguiano, México, 1 de enero de 1975, AHGE-SRE, exp. III-5903-11.

[30] Comunicación de Anguiano al secretario, Beijing, 27 de febrero de 1975, AHGE-SRE, exp. III-52-93-7.

bierno mexicano renuente a cualquier compromiso que representara la pérdida del control del proceso de emisión de visas.[31]

Desde antes del Convenio Conjunto de 1972 hasta la primera década del siglo XXI, en México han existido problemas de percepción sobre China y su funcionamiento, para no mencionar la dificultad para comprender su política exterior. Por supuesto, las condiciones han cambiado; por lo mismo, las formas de las percepciones también han mutado. En los años del inicio de la relación, el problema empezaba con la visión maniqueísta presidencial, de acuerdo con la cual China y Rusia, de tener posibilidades, harían "cualquier cosa" para hacer daño, lo cual ya se habría visto en Latinoamérica, en Chile y México.[32]

Percibir a China como un bastión del socialismo cerrado y fuerte fue el inicio de una visión imprecisa de un país que, desde los setenta, mostraba una gran actividad internacional: en esa época, el gobierno chino tenía relaciones con ochenta países, 70 de los cuales contaban con representación en Beijing. De esos 70, el gobierno de México mantenía una relación similar con tan sólo 36 de ellos. A pesar de los tropiezos, muchos de los cuales han sido reeditados (como los roces en el interior del gobierno mexicano), la relación se ha fortalecido y la agenda bilateral sino-mexicana de nuestros días está lejos de concentrase en los temas de los años setenta, aunque algunos persisten. La relación es compleja e institucionalmente madura: abarca prácticamente todos los temas relevantes del mundo del siglo XXI y tiene una arquitectura legal institucional muy amplia. Por supuesto, la misma es producto del largo y constante trabajo acucioso de los diplomáticos, funcionarios dedicados al comercio, de las personas y empresas del mundo de los negocios internacionales, así como del creciente número de especialistas dedicados al estudio de asuntos relacionados con China y sus vínculos con México. Para facilitar la comprensión de lo que ha acontecido desde 1972, es posible estructurar una descripción y análisis que toque algunos temas esenciales, entre los que sobresalen el comercio, la inversión, la migración, y Taiwán y el Tíbet.

---

[31] Informe de Anguiano sobre su reunión con el director de Asuntos Consulares chino, Beijing, 15 de abril de 1982, AHGE-SRE, exp. III-9165-5.

[32] La postura del presidente de la época, Luis Echeverría, es tomada de las transcripciones de las grabaciones hechas por órdenes de Nixon durante sus encuentros del 15 y 16 de junio de 1972, a unos meses de iniciada la relación. Kate Doyle, "The Nixon Tapes: Secret Recordings from the Nixon White House on Luis Echeverría and Much Much More", versión electrónica en <www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB95/>.

Cuadro 1. Visitantes distinguidos México-China, 1959-2009

VISITANTE	AÑO	PUESTO	AGENDA
Lázaro Cárdenas	1959	Ex presidente	Viaje personal, se entrevistó con Mao.
Luis Echeverría	1973	Presidente	Impulsa la relación comercial.
José López Portillo	1978	Presidente	Se fortalece la cooperación cultural.
Zhao Ziyang	1981	Primer ministro	Comercio, situación internacional.
Miguel de la Madrid	1983	Presidente	Intercambios de diferentes productos.
Bernardo Sepúlveda Amor	1984	Secretario de Relaciones Exteriores	Fortalecimiento de relaciones bilaterales, situación internacional, Contadora.
Carlos Salinas de Gortari	1993	Presidente	Establecimiento de mecanismo de consultas políticas.
Li Peng	1995	Primer ministro	Fortalecimiento de la cooperación.
Li Yanling	1995	Viceministro de Finanzas	Situación de la agricultura mexicana, programas para los pobres.
Wu Yi	1996	Ministra de Comercio Exterior y Cooperación Económica	Tarifas arancelarias.
Ernesto Zedillo	1996	Presidente	Se integra el tema del narcotráfico.
Jiang Zemin	1997	Presidente	Comercio y cooperación.
Vicente Fox	2001	Presidente	Equilibrio comercial.
Jiang Zemin	2002	Presidente	Comercio y cooperación.
Hu Jintao	2005	Presidente	Fortalecimiento del comercio y mejora de imagen.
Patricia Espinoza	2007	Secretaria de Relaciones Exteriores	Fortalecimiento del diálogo político.
Felipe Calderón	2008	Presidente	Promoción de la inversión.
Xi Jinping	2009	Vicepresidente	Promoción de la cooperación.

Fuente: Selección propia sobre la base de información gubernamental mexicana de diferentes orígenes.

La gran muralla mexicana: el problema migratorio

El tema perenne y sobresaliente en la relación bilateral es el migratorio, incluso después de 1972. En resumidas cuentas, el gobierno mexicano, a través de la Segob, ha tratado de centralizar el control sobre los flujos migratorios. El tema de la migración es cada vez más complejo; inicialmente se pensaba en México como una etapa hacia la meta final de los migrantes chinos: Estados Unidos. De hecho, en los medios, la migración es un aspecto casi tan llamativo como el comercio. Éste fue el caso de los más de 100 chinos que, en 1995, iban a buscar trabajo en suelo estadounidense; cuando finalmente llegaron a las costas de Baja California, fueron regresados desde ahí a la ciudad china de Xiamen. La reacción oficial china, al menos en el caso mencionado, fue de agradecimiento por la repatriación y por la colaboración en el combate al tráfico ilegal de personas.[33]

Legal o ilegal, la inmigración china ha debido girar alrededor de las 70,000 personas que en 2008 vivían en México. El tema tiende a cobrar importancia por sus efectos económicos y sociales. Por su creciente trascendencia local y enorme importancia global, en la visita que hizo a México, el 11 de febrero de 2009, el vicepresidente chino Xi Jinping escogió a los inmigrantes para alzar el tono al lanzar una advertencia a quienes, según su discurso, atacan a China acusándola de exportar revoluciones o hambre. Ante la imposibilidad de asimilar una inmigración creciente, el tema no ha sido fácil para el gobierno mexicano, y las diferencias en el interior de la administración han sido constantes entre embajadores y las secretarías de Relaciones Exteriores y Gobernación, así como entre éstas.

Desde prácticamente el inicio de las relaciones sino-mexicanas en los setenta, un asunto administrativo se convirtió en una discusión política, breve pero intensa, pues había una doble preocupación: que las delegaciones chinas viajaran sin control alguno provocando "serios inconvenientes", y que el personal chino siguiera aumentando "a un ritmo que no corresponde a los intercambios entre los dos países". En 1973, año clave de la discusión gubernamental interna, había en las oficinas de Río Magdalena 12 funcionarios y 21 cancilleres chinos. En 1986, la embajada china contaba con 22 funcionarios, entre los que destacan tres consejeros, cuatro primeros secretarios, dos agregados militares y un agregado civil. Dos años después, la cantidad aumen-

[33] Minuta de la entrevista de Héctor Cárdenas con el embajador chino, México, 3 de agosto de 1993, AHGE-SRE, exp. III-8933-2 (3a parte).

tó a 55 funcionarios, entre los que sobresalían 31 agregados diplomáticos, tres consejeros y cinco agregados. En la SRE, las cifras eran comparadas, y no con buenos ojos, con las de las representaciones de Estados Unidos, 462; Francia, 145; Unión Soviética, 76, y Cuba, 63.[34]

Los representantes diplomáticos mexicanos siempre se han preocupado por realizar propuestas viables para enfrentar el problema de los chinos en México. En 1986 se comunicaba a las oficinas mexicanas en Sanlitun —el receptor era nuevamente Anguiano— que no era posible realizar un acuerdo sobre la supresión de visas, como el embajador había sugerido y como el gobierno chino ya había planteado por lo menos desde 1982. "Para su exclusivo conocimiento", le indicaban que no era factible, debido a que el gobierno "no ha suscrito ese tipo de convenios con ningún país y no desearía cambiar esta práctica porque le representaría inconvenientes insuperables".[35] Si bien intentarían suprimir la huella digital de los chinos en las solicitudes de visa exigida por la Segob, indicaban que no había disposición para perder el control sobre quién y para qué entra al país.

El problema migratorio se ha vuelto a agudizar a partir de los noventa, debido al mayor número de chinos que buscan llegar a Estados Unidos. Para el gobierno mexicano, las dificultades radican en el hecho de que su contraparte china "extiende pasaportes con mucha laxitud", y en la circunstancia de que la embajada china "no ha cooperado en la repatriación de sus nacionales detenidos por violaciones a la Ley General de Población", con las consecuentes erogaciones para el gobierno mexicano. La misma SRE señalaba que, en los últimos años, ha aumentado el número de gobiernos con los que ha acordado la supresión de visas;[36] no obstante, su actitud hacia el de China ha sido completamente diferente; ha procurado ser flexible, sobre todo con los viajeros provenientes de Hong Kong y Macao.

Entre los embajadores mexicanos que han buscado soluciones al problema migratorio, sobresale Luis Wybo (1995-1999), quien se entrevistó con su antecesor en el puesto, Manuel Rodríguez Arriaga (1993-1994), cuando éste fungía como subsecretario de Población y Servicios Migratorios de Segob. En una entrevista privada, hablaron del tráfico ilegal y de la posibilidad de aplicar

[34] Informe sobre el personal chino acreditado en México, México, 15 de abril de 1986 y 28 de marzo de 1988, AHGE-SRE, exp. III-8390-2.

[35] Respuesta de Antonio Villegas al embajador en China sobre supresión de visas, México, 9 de junio de 1986, AHGE-SRE, exp. III-9355-2.

[36] Comunicado de Eduardo Ibarrola a Daniel de la Pedraja, México, 18 de abril de 1990, AHGE-SRE, exp. III-7822-1 (1a. parte).

a los inmigrantes procesos administrativos similares a los de Estados Unidos, como el refugio o el asilo. En la misma reunión participó Horacio Bernal, delegado del Instituto Nacional de Migración, y surgieron, entre otros, dos temas candentes: los solicitantes de visa que se presentaban como supuestos hombres de negocios y la autorización al embajador para emitir visas en circunstancias que lo justificaran. Ante las quejas de diplomáticos y hombres de negocios chinos sobre las dificultades para obtener el visado, las instancias oficiales mexicanas han tomado medidas para no "perder el control" y facilitar los trámites. Desde los sesenta, uno de los aspectos más relevantes ha sido la concesión de una mayor capacidad de decisión a la embajada al otorgar visas a hombres de negocios.[37]

El tema de la inmigración se relaciona no sólo con los migrantes ilegales, sino también con el inconcluso proceso de mexicanos y de sus descendientes residentes en China, que aún hoy siguen reclamando la nacionalidad mexicana. Desde cualquier ángulo en que observemos el fenómeno, encontraremos una muralla formada por las diferencias sustanciales, conceptuales o políticas, en la manera de abordar el problema en el Palacio de Covián o entre diferentes niveles e instancias del gobierno, y entre embajadores y la Segob, con la SRE como mediadora ocasional. Cualquier viajero chino despierta suspicacias. En consecuencia, los funcionarios gubernamentales tienden a contener todo tipo de inmigración china. De manera irremediable, esto provoca el resurgimiento del racismo, la xenofobia y la discriminación, con todos los errores garrafales que han afectado a ciudadanos tanto chinos como mexicanos. Sin duda, para el gobierno, los medios y el sector privado, el tema más importante es el comercial. Pero su importancia no radica en los números absolutos, sino en las percepciones construidas a partir de la imagen de una China "depredadora" que rápidamente se ha abierto paso y que parece invencible.[38]

---

[37] Comunicación de la Dirección de Asuntos Consulares a la embajada de México, México, 9 de junio de 1992, AHGE-SRE, exp. III-6807-1 (2a. parte).

[38] Francisco Javier Haro, "El dominio de las emociones: percepciones mexicanas sobre China", en E. Dussel Peters e Y. Trápaga Delfín, *op. cit.*, pp. 455-470; Francisco Javier Haro, "El mundo al revés: imágenes, percepciones y emociones mexicanas sobre China", ponencia presentada en el IV Encuentro Metropolitano de Estudios sobre el Pacífico, México, UAM-Xochimilco, octubre de 2007.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Capítulo 4
HISTORIA MÉXICO-INDIA: RACISMO, MILITARES Y COOPERACIÓN

Políticos, diplomáticos e intelectuales mexicanos se han sentido atraídos por las "grandes civilizaciones", si bien ocupa un lugar único la influencia intelectual ejercida por India, cuyo nombre en hindi es Bharatiya Ganarajya. Desde antes de su independencia, sus filosofías despertaron la curiosidad de personajes como Francisco I. Madero, José Vasconcelos y Octavio Paz. Entre el misticismo y el exotismo, floreció la inquietud por lo proveniente del sur de Asia, una región llamativa por ser crisol de lenguas, religiones y pueblos (véase mapa 1). Desde los años sesenta del siglo XX, esa inquietud ha cristalizado en un conocimiento académico sistemático en instituciones de educación superior mexicanas, como El Colegio de México y la Universidad Nacional Autónoma de México.

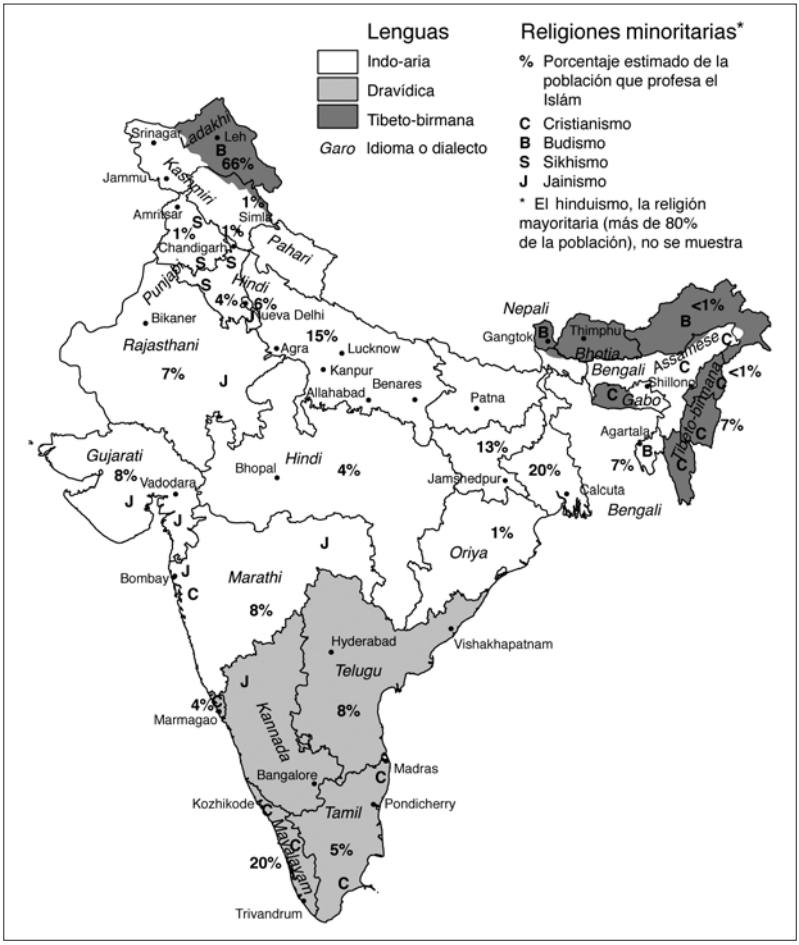
Los diplomáticos mexicanos, desde Londres o Nueva York, percibieron esa parte del planeta como un elemento central para la proyección internacional del gobierno mexicano; buscaron consecuentemente que la Presidencia de la República, e instituciones como la Secretaría de la Defensa Nacional se interesaran en India y participaran en actividades específicas de apoyo a Naciones Unidas; pugnaron temprana y exitosamente por las negociaciones para establecer relaciones diplomáticas con Delhi. Políticos como Emilio Portes Gil, primer embajador en la capital india, consideraban que el gigante surasiático serviría para hacer propaganda a los éxitos de la Revolución de 1910, de suerte que los indios aprendieran de aquéllos. En su libro sobre los aspectos que le parecieron más interesantes de India, Portes Gil cuenta en forma matizada que el objetivo del presidente Miguel Alemán era "hacer patente a la Nación de Gandhi la cordial y sincera amistad de nuestra patria".[1]

La relación indo-mexicana, al menos como se puede apreciar en este momento y según las fuentes consultadas, ha sido débil en el terreno material, sobre todo en cuanto a comercio e inversión se refiere. Los diplomáticos mexicanos, en ocasiones con entusiasmo y en otras con desánimo, han buscado diferentes formas de incrementar las transacciones comercia-

[1] Emilio Portes Gil, *Misión diplomática en la India. Cómo surge una gran nación*, México, Laguna, 1953, p. 11.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Mapa 1. Arcoíris cultural



Fuente: <www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/india_lang_1973.jpg>.

les y los flujos de capital. Sus pares de India no se han quedado atrás y muy pronto, en 1959, vieron a México como un centro de atención para el comercio, lo que hacía que diversas personas lo visitaran en busca de oportunidades.[2] Sin embargo, los resultados, sobre todo hasta casi el final de la década de 1980, han sido pésimos; de hecho, en la embajada mexi-

[2] Annual Report for 1959 from the E/I, México, 1 de febrero de 1960, National Archives de India, 3 (56) R&I/60.

cana en Delhi se llegó en algún momento a la conclusión de que no había salida. La relación limitada ha correspondido a tres variables principales: un mundo polarizado políticamente, un mercado mundial atomizado en bloques considerablemente cerrados y gobiernos con intereses forjados a partir de las dos primeras variables. Mientras que en el ámbito comercial las relaciones no siempre han sido fructíferas, en el cultural México se ha beneficiado con los intercambios bilaterales; India, por su lado, ha sabido aprovechar la relación en materia de cooperación agrícola, haciendo aportaciones a su contraparte mexicana, la cual no siempre lo ha apreciado de esa manera. El panorama de las relaciones bilaterales indo-mexicanas cubre las áreas de cooperación, comercio e inversión, entre otras; pero estaría incompleto sin el aspecto humano de las mismas. Nuestro punto de partida, por tanto, es el de la presencia india, sobre todo sikh, en México; esta presencia ha sido importante por sus aportaciones al desarrollo económico de espacios regionales en Sonora, y porque un indio fue el pionero en los intercambios de conocimientos para el mejoramiento de la agricultura.[3]

De Panyab a Sonora: los sikhs frente a la xenofobia callista

La relación indo-mexicana entre gobiernos de Estados soberanos es nueva, pero los intercambios sociales son viejos, particularmente por la presencia en México de inmigrantes del sur asiático, etiquetados genéricamente como "chinos" en Nueva España. Por su estatus de colonia británica, hasta fines de los cuarenta del siglo XX, todos los asuntos indios relacionados con el México independiente eran tratados con Londres, a través de la representación diplomática mexicana en esa capital, o bien de la británica en suelo mexicano.

Durante mucho tiempo, pocas fueron las iniciativas mexicanas relacionadas con esa región asiática; en 1882, por ejemplo, algunos empresarios intentaron traer trabajadores indios a Yucatán, pero no pudieron debido a la inexistencia de relaciones oficiales entre México y Gran Bretaña (los elementos de las relaciones mexicanas con diversos gobiernos europeos se encuentran en el volumen correspondiente de esta colección). Los reclutadores de mano de obra se dirigieron al gobierno francés para importarla desde su colonia de

[3] Las presencia sikh en México es patente, sobre todo por seguidores conversos no indios. Recientemente, con motivo del proceso electoral de julio de 2009, apareció con gran éxito Ravi Singh, experto en el uso electoral de la Internet, quien trabajó para Barack Obama y ha empezado a hacerlo para varios partidos mexicanos.

Pondicherry (actualmente Puducherry, en el sureste del país). Durante la primera mitad del siglo XX, la relación fue insustancial y se reducía a los comunicados enviados por los británicos a las autoridades mexicanas, para informarlas sobre medidas administrativas que afectaban a sus posesiones.

Más allá de iniciativas oficiales o semioficiales, desde el mismo siglo XIX empezó la migración proveniente de India. Por la conjunción de las políticas británicas y el atractivo económico despertado por otras tierras, desde 1820 empezaron a arribar los primeros indios al continente americano. Tenían como objetivo llegar a Estados Unidos, pero muchas veces se vieron obligados a viajar, no siempre temporalmente como ellos deseaban, a Canadá o México. En la presencia india sobresalen los sikhs, quienes salieron de la extensa región de Panyab.[4] A estos migrantes, fundamentalmente hombres, les resultó sencillo asociarse a diferentes comunidades mexicanas tanto en Estados Unidos[5] como en México.

El flujo indio hacia el norte de América, incluso al interior de ella, se incrementó durante las primeras décadas del siglo XX. Como si buscara contrarrestar el sentimiento de animadversión que despertaba en Manabendra Nath Roy,[6] un indio que vivió en la capital mexicana en esa época, fue precisamente Álvaro Obregón quien, a petición expresa de algunos de ellos, abrió las puertas a inmigrantes indios para que se instalaran en Sonora. De manera similar a los chinos, los indios, sobre todo los de origen sikh, se desarrollaron exitosamente en un entorno adverso. Pese al beneplácito inicial, su situación se tornó desventajosa, ya que durante el gobierno de Rodolfo Elías Calles (1931-1935) fueron atacados y despojados de sus posesiones, con el pretexto de que, contraviniendo la Ley Federal del Trabajo, los agricultores indios no contrataban trabajadores mexicanos.[7]

---

[4] La región, generalmente conocida en castellano como Punjab, en la actualidad contiene los Estados indios de Haryana, Himachal Pradesh y Panyab, así como la provincia pakistaní igualmente llamada Panyab.

[5] Juan L. Gonzales Jr., "Asian Indian Immigration Patterns: The Origins of the Sikh Community in California", en *International Migration Review,* núm. 1, vol. XX, 1986, pp. 40-54; Bruce LaBrack y Karen Leonard, "Conflict and Compatibility in Punjabi-Mexican Immigrant Families in Rural California, 1915-1965", en *Journal of Marriage and the Family*, núm. 3, vol. XLVI, 1984, pp. 527-537.

[6] M.N. Roy realizó diferentes actividades políticas en México, lo mismo con Venustiano Carranza que con Plutarco Elías Calles. Por lo menos sus recuerdos no son precisos. Véase Kiran Saxena, "Manabendra Nath Roy: su búsqueda de libertad en México", en Eva Alexandra Uchmany (coord.), *México-India. Similitudes y encuentros a través de la historia,* traducción de Stella Mastrangelo, México, Ipsat/FCE, 1998, pp. 157-177.

[7] Isabel A. Duque-Saberi, "La migración india sikh en México", en María Elena Ota Mishima, *Destino México. Un estudio de las migraciones asiáticas a México*, *siglos XIX y XX*, México, El Colegio

Los inmigrantes indios compartían un rasgo con los de China: trabajaban ardua y exitosamente; algunos tuvieron una vida política intensa que causó malestar en las autoridades del país anfitrión. Si los chinos volcaron muchas de sus inquietudes políticas en diferentes facciones del Partido Nacionalista, los sikh lo hicieron en el llamado Partido Ghadar, del que ese grupo panyabí era un fuerte componente. En ese ambiente nacionalista xenófobo, José Vasconcelos, a la sazón en San Diego, California, prologó en 1919 "una especie de *Manual*" sobre "estudios indostánicos". En él plantea la necesidad del pensamiento occidental de renovarse bajo las "influencias hindúes"; el propósito que lo animaba era asimilar "todo aquello que sea válido para crear una filosofía que ya no sea expresión de una sola raza, ni obra de una sola época, sino resumen y triunfo de toda la experiencia humana: *una filosofía mundial* [negritas en el original]".[8] Posiblemente, el principal introductor de ideas filosóficas indias en México al inicio del siglo XX fue Bhima, citado por Vasconcelos en la obra mencionada. Bhima era uno de los pseudónimos utilizados por Francisco I. Madero, estudioso asiduo y difusor[9] del *Bhagavad Gita*.[10] El interés por India permaneció latente o invisible durante largo tiempo; sólo se recuperó, y siempre en forma limitada, cuando la Segunda Guerra Mundial llegó a su fin.

ENTUSIASMO E INTERESES LIMITADOS: *THE MEXICAN REVOLUTION IS ALIVE*[11]

La relación indo-mexicana ha estado dominada por un entusiasmo lleno de altibajos y por un número limitado de intereses. El entusiasmo, expresado en varias formas de exotismo orientalista, y en la explotación de supuestas simi-

---

de México, 1997, pp. 413-438; Isabel A. Duque Saberi, Kiran Saxena y José Silvestre Revueltas, "Encuentro entre sikhs y mexicanos: Paralelo 48", en Eva Alexandra Uchmany, *op. cit.,* 1998, pp. 139-155.

[8] José Vasconcelos, *Estudios indostánicos*, 3a ed., México, Botas, 1938, pp. 21 y 22. A la par de Vasconcelos, se encontraban interesados en el tema Antonio Caso, Pedro Henríquez Ureña y Alfonso Reyes. Véase Graciela de la Lama, "Los estudios de la India en México", en E.A. Uchmany, *op. cit.,* pp. 179-191.

[9] Yolia Tortolero Cervantes, *El espiritismo seduce a Francisco Madero*, 2a ed., México, Senado de la República, 2004.

[10] Se trata de un texto sagrado para los hindúes, componente del *Mahábharata*. Podría traducirse como Canción de Dios.

[11] La expresión pertenece a la versión en inglés de un discurso de Adolfo López Mateos sobre las relaciones bilaterales, Nueva Delhi, 1962, AHGE-SRE, exp. SPR-415-6, Secretaría Particular, Visita y discursos del presidente Adolfo López Mateos.

litudes de esa civilización con expresiones culturales mexicanas, ha sido vital para el afianzamiento de la relación. Los intereses diplomáticos y económicos, en contraste, han sido confinados temáticamente; por lo mismo, han influido débilmente en la relación. Desde la diplomacia, el gobierno mexicano ha situado a India como un elemento clave para su proyección internacional como actor propositivo del naciente sistema internacional de la posguerra. En ese ámbito, las limitaciones surgieron de los caminos diferentes seguidos por los dos gobiernos, así como de los lugares diferenciados que ocupan en el espectro político internacional. En lo económico, han prevalecido las dificultades para incrementar el comercio bilateral; los intercambios han ido de la inexistencia a una lenta pero consistente tendencia a la alza con un superávit favorable al país asiático. Esta evolución se debe a diversos factores, entre ellos: los objetivos políticos de ambos gobiernos en el plano internacional, sus diferentes "modelos" económicos, el papel de los actores no gubernamentales en la economía y la imposibilidad de los agentes mexicanos para erigirse en actores relevantes en sectores considerables del mercado indio.

La relación mexicana con India, sobre todo en los campos mencionados, es similar a la mantenida con otros países: lo político diplomático, en medio de dificultades financieras y geográficas, ha evolucionado hasta lograr un andamiaje jurídico institucional considerablemente sólido, lo cual ha sido posible por la persistente búsqueda de coincidencias en diferentes ámbitos. En lo relativo a lo comercial, los intercambios, prácticamente inexistentes antes de los noventa, han mostrado, como ya lo dijimos, una gradual pero estable tendencia a la alza con un superávit favorable al país asiático. Este desarrollo se debe en parte a los factores ya indicados, y en parte al entusiasmo despertado por India.

Para el gobierno indio, México revistió importancia en la medida en que pudo haberse unido al Movimiento de Países No Alineados; pero una vez que eso no aconteció, el entusiasmo indio se enfrió durante casi todo el tiempo que ha durado la relación. Dicho alejamiento no sólo significó perder un aliado importante para una de las iniciativas más trascendentales de la naciente política exterior de México; también representó tener un "bloque" internacional más débil. Lo que preocupaba a la representación india en el Distrito Federal a inicios de los años sesenta era la extrema cercanía entre México y Washington. Según informes en ese entonces clasificados, frente a los enfrentamientos fronterizos con China, México tuvo una "respuesta condicional, lo condicional está enraizado en las reacciones de los Estados Unidos". Respecto de este país había en México envidia y resentimiento, pero con una gran cercanía, de acuerdo con quien fuera tercer secretario,

P.L. Bhandari.[12] Pese a las reticencias por la fuerte influencia de Washington sobre las políticas mexicanas, los diplomáticos indios acreditados en México apreciaban la política gubernamental huésped frente a la "obstinación" china; incluso la consideraban más correcta que la suya en algunos aspectos, como por ejemplo respecto de la idea de Delhi de aceptar a Beijing en la ONU y en su Consejo de Seguridad.[13]

Con todo y la experiencia fallida con los No Alineados, muchos de los acercamientos entre India y México se han buscado dentro de la agenda internacional. Asimismo, los roces con el gobierno indio son similares a los que se han tenido con otros, pero sin llegar a ser tan complicados. La mejor muestra de ello es el tema migratorio, donde las desavenencias nunca han alcanzado las proporciones conflictivas de las que se suscitaron con China, aunque la actitud gubernamental y social llegó a ser igualmente xenófoba. Desde hace por lo menos tres décadas, el gobierno mexicano ha sido igual de cuidadoso respecto de los inmigrantes indios, pero al mismo tiempo ocasionalmente flexible. Además del carácter aciago de los años veinte y treinta para la migración india, ésta volvió a ser tema desde mediados de los setenta, cuando se autorizó la visita de turistas indios hasta por 30 días. La mayor parte del tiempo, y siempre con quejas de ciudadanos y del gobierno de India, se han buscado los mecanismos que eviten los ingresos ilegales sin impedir el flujo migratorio alentador del comercio y la inversión bajo el ojo vigilante de la Secretaría de Gobernación.

La relación con India siempre ha tenido una prioridad discursiva que se ha acentuado con el tiempo. En 1995, la SRE instruyó a Edmundo López Font, en ese entonces nuevo embajador mexicano ante el gobierno de India, sobre su misión en esa nación, y se le recordaba el objetivo gubernamental:

> Tomar a la India como país clave en el marco de la estrategia para consolidar la presencia de México en Asia Meridional, en el contexto de diversificación de nuestra política exterior y de cooperación para una mayor expansión de los intercambios de orden económico, comercial y cultural con la región.[14]

---

[12] Annual Report for 1959 from the E/I, México, 1 de febrero de 1960, National Archives de India, Ministerio de Asuntos Exteriores, 3 (56) R&I/60.

[13] Report of April from Mexico, México, 4 de mayo de 1960, National Archives de India, Ministerio de Asuntos Exteriores, 6(77) R&I/60.

[14] Pliego de instrucciones para el embajador de México en la República de la India, Edmundo Font López, México, octubre de 1995, AHGE-SRE, exp. III-7954-3 (2a parte).

El párrafo sintetiza aspiraciones, diversificación y frustraciones, y la imposibilidad de lograr mayores intercambios materiales. Pero sobre todo enfatiza la trascendencia deseada para India, país con el cual la relación económica siempre ha sido débil. A partir de los años sesenta, la relación bilateral se desarrolló paulatinamente, sistematizándose y encaminándose más y más a mejorar y fortalecer el marco legal-institucional. En una segunda etapa, hasta fines de los ochenta, las relaciones comerciales favorecieron a los empresarios mexicanos; algunos de ellos se mantuvieron constantemente activos y, de forma institucionalizada, buscaron una penetración ordenada y sistemática en el mercado indio a través del Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI). En un tercer estadio, los términos de los intercambios se invirtieron, para beneficiar a los empresarios indios. En el ámbito bilateral, la dimensión diplomática, con todas sus limitaciones, surgió como la más importante. La agenda bilateral ha sido un débil producto de dos elementos centrales:

1. Una política exterior demasiado enfocada a los temas multilaterales presuntamente convergentes, explicable en el contexto de la Guerra Fría.
2. La ausencia de intereses económicos internacionales susceptibles de empujar a los actores económicos a demandar y crear una agenda dotada de una sustanciación capaz de rebasar lo meramente diplomático.

Más allá de la intensidad del comercio o la inversión, la agenda bilateral se ha ampliado y vuelto más compleja. Por dificultades financieras, pero igualmente a causa de enfoques políticos, inquietudes académicas y perfil de los diplomáticos, los intercambios culturales han sido fundamentales, en particular las exposiciones de diferentes disciplinas artísticas en ambos países. El actual Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México ocupa un lugar relevante en esos intercambios académicos. Por lo demás, se produjeron asuntos que posiblemente empujaron al gobierno mexicano más allá de lo que hubiera deseado, como fue el caso de su participación en calidad de observador militar en el sur de Asia, y lo relacionado con el proceso de descolonización respecto de Portugal, temas que abordó el gobierno de México desde el inicio de una relación que nació en condiciones no tan favorables como el entusiasmo indicaba.

El camino más corto al entusiasmo: a contracorriente de la insustancialidad

Una vez establecida la relación directa con el gobierno de India, el Poder Ejecutivo mexicano desbordaba entusiasmo, en tal grado que se sintió llevado a remontar, a través de la SRE, la ausencia de elementos materiales en una relación en gestación. En la posguerra, y por lo menos hasta la administración de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), destacan los *flashazos* del gobierno mexicano sobre India, que la hacían sobresalir ampliamente en términos simbólicos, y limitadamente en la práctica, como un Estado privilegiado.

Desde abril de 1947, en Londres, el gobierno mexicano inició una febril actividad para establecer relaciones con India; Federico Jiménez O'Farril, embajador ante el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, atento a los acontecimientos relacionados con el proceso de negociación y a los movimientos tanto de Canadá como de la URSS, sugirió a Jaime Torres Bodet, a cargo de la SRE, establecer relaciones diplomáticas con India. Las recomendaciones fueron retomadas y enriquecidas para presentarlas al entonces presidente Miguel Alemán Valdés (1946-1952). El gobierno mexicano adoptó, por momentos, una política inusitada, sustentada en una elección racional de la diplomacia de Delhi como un puntal para su propia política internacional. En términos generales, la actividad diplomática respecto de Delhi fue ordenada, estructurada y ágil. Por razones no siempre claras, México fue incapaz de mantener el compás. Las ventajas presentadas por Jiménez en favor del establecimiento de relaciones fueron principalmente tres: antes que nada, México sería el primer país latinoamericano en hacerlo, por lo que se "convertiría en el representante de los intereses de todo ese gran conjunto de naciones" al sur del Suchiate; en segundo lugar, gracias a la producción de plata y al interés expresado por "firmas hindúes" en algunos productos mexicanos, se "[d]aría serio impulso a los intereses comerciales mexicanos en la India"; por último, en el plano internacional ya se habían suscitado contactos oficiales entre los gobiernos de India y México. En un texto posterior preparado para el jefe del Ejecutivo, los argumentos del embajador en Londres fueron fortalecidos por lo menos en dos sentidos:

a] Político-diplomático. Estaba previsto un papel importante de India en Naciones Unidas, foro donde podría llegar a ser "un valioso colaborador" de México. El tiempo daría la razón respecto de la importancia de India en el contexto internacional y en lo relativo al apoyo bilateral en algunos temas, como el racismo en Sudáfrica, donde México apoyó a India, y en el Comité de Admi-

nistración Fiduciaria, donde el apoyo fue inverso, para que el primero pudiera ocupar un asiento en el Consejo de Tutela o Administración Fiduciaria.

b] Económico. India era contemplada como consumidor de textiles mexicanos y de algunos productos de primera necesidad que influían en la elevación del nivel de vida de la población india. Previsión no precisamente certera.

Entre noviembre de 1947 y mayo de 1948, recién establecida la Unión India, el gobierno mexicano, además de regalar un flamante camión de limpia, tomó diferentes medidas para establecer relaciones con ella; por ejemplo, desde la Presidencia se comisionó a Roberto Gómez para entrevistarse, en calidad de enviado especial, con el primer ministro Jawaharlal Nehru, con la finalidad de proponerle el intercambio de representaciones consulares.

Debido a otras prioridades y a limitaciones tanto financieras como de personal, a India le tomó tiempo definir su política exterior hacia América Latina. Meses después de la visita del emisario mexicano a Nehru, Vijay Lakshmi Pandit, jefa de la delegación india ante la AGNU, explicó a algunos diplomáticos latinoamericanos la visión de su país. Las prioridades indias en la región serían Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México, cuyas capitales funcionarían como representaciones concurrentes para el resto de los países.

Pese al entusiasmo mutuo, el gobierno de India parecía inclinarse hacia Brasil,[15] donde ya había dado pasos importantes para el fortalecimiento de su representación; pero el de México tampoco iba a ser consistente. A inicios de 1949, la SRE comunicó a Luis Padilla Nervo, jefe de la delegación mexicana ante la AGNU, la postura oficial: la propuesta india —respecto de la reciprocidad en la apertura de embajadas— era atractiva, pero "dadas las limitaciones que nos impone el actual presupuesto, consideramos que, cuando menos por ahora, no

[15] Existen en varios niveles de India dos percepciones respecto de México: es un país pequeño y es demasiado cercano a Estados Unidos. Por lo menos por bibliografía relevante consultada, ya sea oficial o semioficial, se sabe que con el tiempo los indios han fortalecido sus lazos con los brasileños, porque la perciben en sentido inverso a México y los consideran más activos; de hecho, temas relacionados con los mexicanos están ausentes: Avtar Singh Bhasin, *India's Foreign Relations Documents-2004,* Nueva Delhi, External Policy Division, Ministry of External Affairs, Geetika Publishers, 2005; Atish Sinha y Madhup Mohta (eds.), *Indian Foreign Policy: Challenges and Opportunities,* Nueva Delhi, Foreign Service Institute-Academic Foundations, 2007. En el lado académico, los estudios no pasan por América Latina, véase por ejemplo, V.P. Dutt, *India's Foreign Policy in a Changing World,* Nueva Delhi, Vikas, 2008; V.N. Khanna, *Foreign Policy of India*, 6a ed., Nueva Delhi, Vikas, 2008; Surya Narain Yadav e Indu Baghel, *India's Foreign Policy: Opportunities and Obstacles,* Nueva Delhi, Global Vision, 2009; M.K. Singh, *Diplomacy in India*, Nueva Delhi, Navyuv, 2008.

es factible dar ningún paso en las negociaciones" para establecer relaciones con Nueva Delhi.[16] No obstante, el acercamiento prosiguió.

Junto con problemas particulares, como el financiero, la situación de posguerra y la lentitud de los medios de transporte-comunicación complicaron las negociaciones encaminadas a establecer la sede diplomática; el proceso, iniciado en el contexto de la III AGNU a petición del gobierno indio, culminó en agosto de 1950. Pese a lo anterior, finalmente México dio el gran paso. A fines de 1951, en medio de restricciones presupuestales y sin que los indios hicieran lo propio aún, llegó a India el primer representante mexicano en ese país, Emilio Portes Gil, presidente provisional de la república de 1928 a 1930, a la muerte de Álvaro Obregón, y secretario de Relaciones Exteriores entre 1934 y 1935. Por si su pasado fuera poco, su título era el de enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en misión especial. A su arribo a Bombay (Mumbai), el nuevo representante llegó acompañado por su secretario particular, Mario Olivares; el segundo secretario, Octavio Paz, y su canciller, Guillermo Garcés Contreras.

El nombramiento de Portes Gil, que no encajaba en la idea de profesionalizar la diplomacia, simbolizó la combinación interés-desinterés. En los discursos India era importante, sobre todo por su situación geoestratégica (véase mapa 2). En el contexto de la política exterior mexicana de los cincuenta, el interés era materialmente limitado y se hallaba condicionado políticamente por el gobierno del vecino país del norte. Así, Portes Gil representaba un guiño engañoso o, al menos, paradójico: el gobierno mandaba a un político con un pasado de alto nivel, pero sin influencia real en ese momento; posiblemente, los indios no sabían que era más un fardo que una ventaja. Al mismo tiempo, el gobierno mexicano mostraba que había optado por no enviar a un profesional adecuado y conocedor del sur de Asia para ocupar el cargo.

En todo caso, el interés por esa parte del mundo era retórico; por tanto, fue escogido alguien que pasaría sólo unos meses en India. La designación del político significó, finalmente, que el entusiasmo inicial despertado por India en las oficinas de la SRE y/o en Los Pinos se había desvanecido, o por lo menos que no podía materializarse en algo más operativo y útil. Portes Gil fue el primero de una considerable lista de representantes diplomáticos mexicanos en esa nación asiática, con algunos sobresalientes entre ellos. Sus estancias han sido variables y sus perfiles indican una combinación de políticos, diplo-

[16] Memorándum del embajador mexicano en Londres sobre las negociaciones encaminadas a establecer relaciones diplomáticas con India, Londres, 14 de abril de 1947, AHGE-SRE, exp. III-8037-1.

máticos y académicos; eso sí, casi siempre el gobierno mexicano ha intentado contar con representantes profesionales y conocedores de la región, pues, de manera concurrente, debían hacerse cargo del sur de Asia: Pakistán, Bangladesh, Nepal y Sri Lanka.[17] Poco más de un año después, la embajada mexicana estaba lista, y se esperaba la apertura de la representación india en la ciudad

Mapa 2. Importancia geoestratégica india

[17] En algún momento, la embajadora Graciela de la Lama (1982-1988) sugirió la idea de manejar desde Nueva Delhi las relaciones con Myanmar y Tailandia. Todavía hasta la primera década del siglo XXI, tanto la ciudad de México como Nueva Delhi son sedes de esfuerzos diplomáticos más vastos que cubren, en el primer caso, Belice y Guatemala; y en el segundo, Bangladesh, Maldivas, Nepal y Sri Lanka.

de México. Si bien la concurrencia era una opción viable, el gobierno de México ha tratado siempre de tener una embajada *in situ*.

Por el contrario, los indios inicialmente tuvieron su centro de operaciones en Washington, D.C., y la primera representación fue responsabilidad de Vijaya Lakshmi Nehru Pandit, hermana de Jawaharlal Nehru. La embajadora fue una de las primeras diplomáticas del proceso independentista y contaba con una experiencia considerable, pues inició su trayectoria en Moscú —no necesariamente la asignación más sencilla, pero sí una que permitía a Nehru tener confianza completa en su representante en la Unión Soviética—. No fue sino hasta 1961 cuando la capital mexicana contó con un embajador residente que atendía en forma concurrente a Cuba.

A posteriori, la percepción de las razones por las cuales se inició la relación bilateral, y de por qué ésta ha sido excelente, fue pulida en México. De acuerdo con esa percepción, ambos gobiernos estaban destinados a acercarse gracias a sus modelos económicos supuestamente similares. Los primeros años de la relación fueron de aproximación y de construcción de confianza, pero sobre todo de una comprensible preocupación excesiva, debido a la agenda internacional. Eran los años de la Guerra Fría, y gobiernos como los de India y México, con políticas y medios similares, pero divergentes en cuanto a cómo encarar a las potencias y sus propias necesidades, trataban de acercarse el uno al otro con discursos sustentados en sus logros recientes: los proclamados éxitos de la Revolución mexicana, en el caso mexicano; en el indio, su temprano programa nuclear y su esfuerzo por situarse como una potencia a partir del impulso de un grupo alternativo al binomio Estados Unidos-Unión Soviética.

En los cincuenta, el gobierno de México mostró un mayor interés por la relación bilateral que el de India, y pudo materializarlo más pronto con el nombramiento de un embajador residente. Con el tiempo, el gobierno indio respondió con visitas de alto nivel a la capital mexicana. La primera de ellas fue la del primer ministro, Jawaharlal Nehru, en 1961. Viaje que inauguraría muchos más encuentros recíprocos, algunos de los cuales se encuentran en el cuadro 1. Durante los primeros años, los temas bilaterales no fueron profusos. La relación por momentos se ordenaba alrededor de temas ajenos a las preocupaciones mexicanas, y correspondía a los intereses indios o de otros actores, como Portugal. Las relaciones trilaterales fueron limitadas en cuanto a los temas, pero temporalmente prolongadas.

La descolonización: la conexión portuguesa

El proceso de descolonización de India había sido un proceso lento, tortuoso y, sobre todo, inacabado, aun después de la independencia. De hecho, muchos problemas existentes se agravaron y otros nuevos surgieron. De entre los segundos, el más conocido es la Partición de India, proceso que condujo a la polarización exacerbada de la zona y a la delimitación de por lo menos cinco grandes áreas-países: Bangladesh, Cachemira, India, Sri Lanka y Pakistán. Además, estas áreas se dividieron internamente por diversos factores, entre los que sobresalen los étnico-religiosos, pero sin dejar de lado los económicos. La soberanía, el Santo Grial del siglo XIX, no encontrada aún en el XX, fue un proceso inacabado en la región asiática. Las razones de ello fueron muchas, pero entre ellas destaca la voluntad de algunas potencias del pasado para impedirla.

Portugal, en 1947, se convirtió en un obstáculo para la independencia completa de India, al negarse a abandonar sus enclaves coloniales; por lo menos hasta 1974, Goa, Daman y Diu (oeste de India) contaban con representación formal en la Asamblea Nacional portuguesa. En diferentes momentos, Delhi y Lisboa tuvieron enfrentamientos expresados en intentos de los indios por recuperar los territorios dominados por los portugueses, y en la obstinación portuguesa en no cederlos, todo en el marco de una incapacidad institucional internacional para resolver la disputa. En junio de 1953, India cerró su embajada en Lisboa, pues desde su perspectiva existía una clara negativa para entablar conversaciones sobre las posesiones portuguesas en suelo indio. Además de esperar una solución pacífica, el gobierno de México consideraba que su contraparte india no demostraba jurídicamente la necesidad de su acción. Portugal, en un ambiente de franca hostilidad, mantuvo abierta su legación en la capital india.

Para las diplomacias mundial y mexicana, el problema de las posesiones portuguesas fue un elemento mínimo, aislado, durante casi tres décadas. No fue sino hasta marzo de 1975 cuando ambos gobiernos (representados por Yeshwantrao Chavan y Mario Soares, ministros de Asuntos Exteriores de sus respectivos gobiernos) terminaron el proceso mediante una solución negociada que reconocía la soberanía india, bajo la Constitución de 1974, sobre los territorios de Goa, Daman, Diu, Dadra y Nagar Haveli.[18]

---

[18] Los textos relevantes están en *Treaty on Recognition of India's Sovereignty over Goa, Daman, Diu, Dadra and Nagar Haveli and Related Matters (with an Exchange of Letters dated 14 March 1975, Constituting an Understanding in Respect of Article V of the Treaty),* firmado en Nueva Delhi el 31 de diciembre de 1974, disponibles en <http://untreaty.un.org/unts/1_60000/27/28/00053352.pdf>.

Cuadro1. Visitantes distinguidos México-India, 1954-2007

VISITANTE	AÑO	PUESTO	AGENDA
Sarvepalli Radhakrishnan	1954	Vicepresidente	Sentar bases de su política hacia América Latina.
Jawaharlal Nehru	1961	Primer Ministro	Anticolonialismo, cuestión nuclear, tecnología.
Raúl Salinas Lozano	1962	Secretario de Industria y Comercio	Perspectivas comerciales y acuerdo sobre el tema.
Adolfo López Mateos	1962	Presidente	Paz mundial y énfasis en la relación bilateral.
Luis Echeverría Álvarez	1975	Presidente	Promoción agenda internacional.
José López Portillo	1981	Presidente	Petróleo, minerales, alimentos, ferrocarriles, Naciones Unidas.
Giani Zail Singh	1984	Presidente	Cooperación petrolera, barcos y acuacultura.
Miguel de la Madrid	1985	Presidente	Paz, desarme, materias primas, relación con potencias, energía.
Rajiv Gandhi	1986	Primer Ministro	Carrera armamentista y comercio.
Vinod K. Griver	1996	Secretario para occidente del Ministerio de Relaciones Exteriores	Comercio y solución pacífica de conflictos en el sur de Asia.
Shri Rao Inderjit Singh	2005	Ministro de Relaciones Exteriores	Comercio, inversión y Consejo de Seguridad.
Pratibha Patil	2007	Presidenta	Comercio y cooperación en diferentes áreas.
Felipe Calderón Hinojosa	2007	Presidente	Plan de acción integral e implementación de acuerdos anteriores.
Patricia Espinosa	2007	Secretaria	Firma de importantes acuerdos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información gubernamental mexicana de diferentes orígenes.

Desde su inicio, la descolonización fue un proceso que las nacientes Naciones Unidas no podían resolver adecuadamente; por un lado, respondía a condiciones internas muy intensas, como las disputas entre las fuerzas del nuevo Estado indio por espacios políticos y geográficos; por el otro, fue de larga duración, pues se extendió durante casi tres décadas. El gobierno mexicano, por momentos, con claridad y decisión, se involucró propositiva y directamente en la solución de los problemas del sur asiático, inclusive mediante la adopción de posiciones pretendidamente neutrales, pero en última instancia favorables a India. El culto mexicano por la autodeterminación y la no intervención, según una expresión de Octavio Paz, muchas veces fue puesto a prueba en India; en no pocas ocasiones falló su cumplimiento, o por lo menos fue puesto en duda.

Desde 1955 hasta, por lo menos, el inicio de la década de 1970, el gobierno mexicano se involucró, sin poder evitarlo, en el conflicto indo-lusitano. En julio de 1955, el gobierno portugués, en lugar de resolver directamente sus problemas en India y hacerse cargo de las personas afectadas, recurrió al gobierno mexicano para resolverlos. Lisboa, a través de su representación en México, explicaba la situación que vivían los indo-portugueses que estaban siendo expulsados de la Unión India y obligados a renunciar a su nacionalidad. El gobierno de Portugal esperaba que otros gobiernos, como el mexicano, recibieran a los migrantes forzados; incluso, en algún momento, Lisboa mandó una lista de candidatos inmigrantes para que el gobierno mexicano pudiera escoger a los que recibiría en su territorio.

Entre comunicados y memorándums en un sentido y en otro, en junio de 1956 la Secretaría de Gobernación respondió negativamente a la petición portuguesa. El gobierno portugués, situando al mexicano en una posición incómoda, no cejó en sus intenciones de involucrarlo en el conflicto como parte a su favor; al mismo tiempo que Lisboa esperaba una respuesta favorable de los mexicanos en cuanto a recibir a los indo-portugueses, el gobierno de India solicitaba al de México hacerse cargo de sus intereses en Lisboa. Pese al honor que ello presuntamente significaba, las autoridades de México no aceptaron, pretextando que no contaban con un ministro plenipotenciario en la capital lusitana, donde existía un encargado de Negocios interino. Esta situación particular de las relaciones entre Lisboa-México-India fue producto de la decisión portuguesa de encargar la administración de la relación con el gobierno de la República Mexicana a su ministro plenipotenciario en Cuba; el gobierno mexicano no tuvo otra opción que aplicar la reciprocidad a la decisión portuguesa de dar mayor importancia aparente a la isla caribeña. La situación cambió considerablemente a fines de los sesenta e inicios de los

setenta. El gobierno de México se encargó de los negocios indios, y los diplomáticos mexicanos facilitaron trámites de visas-indemnizaciones-pensiones a indo-portugueses en Macao, Mozambique e incluso India. La representación mexicana en Lisboa, en los hechos, se encargaba de muchos trámites consulares, incluidos los relacionados con procesos *affidavit* (acta notarial).

El comercio como eje discursivo

Gracias a las visitas mutuas de altos funcionarios en los años sesenta, la relación bilateral pudo crecer hasta cierto punto. Su desarrollo tuvo como uno de sus ejes discursivos el comercio, que en términos prácticos nunca ha dejado de ser embrionario. El aparente fortalecimiento se debió a varios factores:

a] Evolución convencional de los encuentros bilaterales.
b] Imposibilidad de avanzar en el marco del Movimiento de los No Alineados.
c] Convicción de la necesidad de contar con puntos de encuentro para catapultar y afianzar la relación.

La decisión mexicana de darle la importancia adecuada a India con una embajada que funcionara cabalmente en Nueva Delhi fue decisiva; eso fue posible después de la salida del primer embajador y la llegada de Luis Fernández como encargado de Negocios, en diciembre de 1951. La situación adquirió otras dimensiones con Octavio Paz, fortalecedor de la relación y puente clave para acceder a diversas elites indias. Paz vivió una intensa y fructífera relación con sus anfitriones: se convirtió en promotor de diversas manifestaciones culturales de ambos países y alentó la mundialización de las mismas, a la vez que promovía el aprendizaje de las aportaciones europeas al arte y el conocimiento. Fue uno de los encuentros más fructíferos que hayan propiciado los vaivenes de la diplomacia: por un lado, al poeta diplomático se le develó el universo del conocimiento indio a través de su amigo Sham Lal, renombrado periodista del *Times of India,* que originó en Paz un profundo interés en el budismo; por el otro, el responsable de la representación mexicana en Delhi estableció un incesante diálogo intelectual con algunos de los jóvenes indios becados en los países socialistas que regresaban desilusionados de los resultados sociopolíticos observados.[19]

[19] Conversación con Conrado Tostado, agregado cultural mexicano en Delhi, India, 31 de marzo de 2009.

En los intercambios de todo tipo, las visitas mutuas han sido muy importantes; entre ellas destaca la de Raúl Salinas Lozano, secretario de Industria y Comercio, en 1962, pues sentó las bases para que Paz y R. Prasad, secretario adjunto del gobierno indio, a partir de un texto del segundo, delinearan el futuro comercial deseado por ambas partes. A finales de ese año sobresalieron cuatro conclusiones-aspiraciones alrededor de la negociación de un convenio comercial:

1. Expandir el comercio. México podría exportar algodón, concentrados de cinc, metales no ferrosos, planchas de acero y fertilizantes, entre otros productos. India exportaría equipo para ferrocarriles, torres de transmisión, equipos eléctricos, farmacéuticos y químicos.
2. Alentar, conforme a sus respectivas leyes, las exportaciones de las compañías y organizaciones comerciales de cada país.
3. Promover visitas de delegaciones a ambos países, con el fin de llevar a cabo estudios para determinar los productos comerciables.
4. Impulsar el comercio bilateral mediante las instituciones gubernamentales o semigubernamentales.[20]

Durante esos años, ambos gobiernos realizaron esfuerzos más o menos fructíferos para encontrar determinados productos susceptibles de ser exportados, realizar ferias y llevar a cabo visitas de delegaciones. Ante la ausencia de políticas y/o de sectores económicos exportadores, hubo actos no exentos de voluntarismo, como la decisión india de comprar 200,000 toneladas de sulfuro en 1965. Funcionarios mexicanos como Raúl Valdés, quien fuera un gran conocedor del tema, buscaron maneras de desempantanar el comercio bilateral. Valdés sabía de los problemas existentes, como la no complementariedad, pero esperaba solucionar la casi ausencia de intercambios con la realización de "estudios cuidadosos a nivel técnico tendientes a encontrar un selecto número de productos que pudiesen intercambiarse". Para ello, sugirió visitas de misiones comerciales mutuas, la venta de azufre al mercado indio, lo que no marchaba siempre adecuadamente por la carencia de moneda dura, y el intercambio de asistencia técnica: India, en materia de energía atómica, y México para la producción de hierro esponja.[21]

---

[20] R. Prasad, secretario adjunto del gobierno indio al embajador mexicano, Octavio Paz, sobre el convenio de intercambio comercial, Nueva Delhi, 1 de noviembre de 1962, AHGE-SRE, exp. III-5673-7.

[21] Memorándum al secretario de RR.EE. sobre la entrevista del embajador Singh Gill con el encargado de Negocios mexicano, Raúl Valdés, Nueva Delhi, 28 de abril de 1966, AHGE-SRE, exp. III-5777-2.

Pese a todos los esfuerzos por ordenar institucionalmente la relación, el comercio como mecanismo impulsor de los intercambios no funcionó con plenitud. No obstante, es posible percibir una diferencia clara entre los intercambios existentes entre India Británica y México, y entre éste y la India independiente. Además de sus dimensiones pequeñas, es posible resaltar su inconsistencia y una recurrente situación deficitaria para el lado mexicano, importante a mediados de los cincuenta, fuerte a fines de esa década, y considerable a finales de los sesenta. El periodo cubierto por la gráfica 1, es decir, el que va de 1940 a 1969, no fue propicio para el comercio entre dos regiones como el sur asiático y el norte latinoamericano, lo cual fue producto del contexto polarizado a nivel mundial de la posguerra, así como de políticas proteccionistas. Habría que añadir que es plausible encontrar una relación causal entre situaciones políticas e incrementos del comercio. Destacan tres elementos: la creación de un nuevo orden, los primeros acercamientos bilaterales y el trabajo diplomático en las visitas de alto nivel y en las labores de los representantes mexicanos. Fuera del comercio, pero no totalmente ajeno él, el trabajo diplomático en India tuvo aspectos interesantes e intensos en otros ámbitos, como el de la cooperación, uno de los elementos centrales de la política internacional de la posguerra.

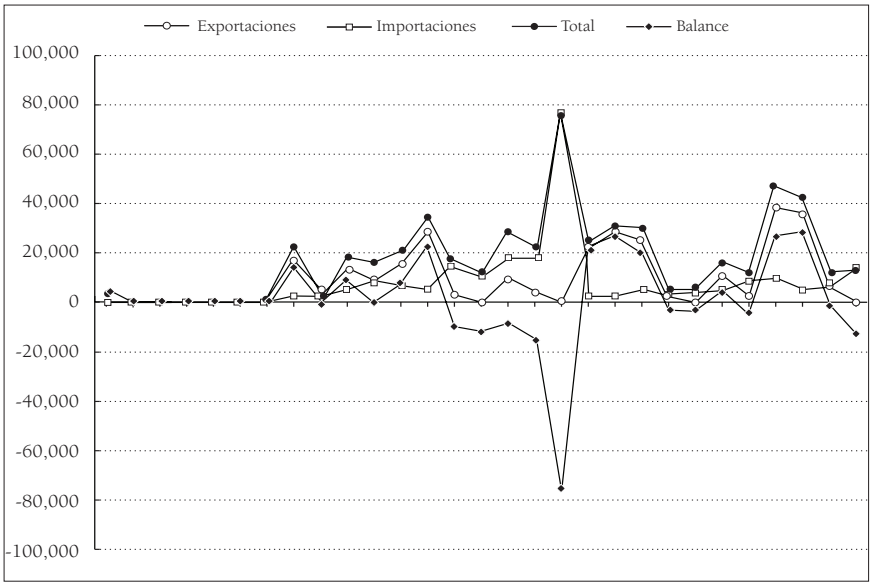
El trigo de la decepción diplomática

La cooperación indo-mexicana en materia agrícola nació de la represión británica en contra de los independentistas; fue involuntaria e inicialmente no gubernamental, al menos en gran parte.[22] El pionero fue Pandurang Sadashiv Khankhoje (1864-1967),[23] figura central en el mural de Diego Rivera *El reparto del pan*, también conocido como *Pan nuestro* que se encuentra en la Secretaría de Educación Pública, en la capital mexicana, y también inmortalizado en fotografía por su amiga Tina Modotti. Obligado por las circunstancias políticas reinantes en el sur asiático, el joven tuvo que salir a

[22] Una descripción del proceso de cooperación agrícola se puede encontrar en Ripusudan Lal Paliwal, "La aventura del trigo mexicano en la India y las contribuciones de científicos indios a la agricultura mexicana", en E.A.Uchmany, *op. cit.*, pp. 244-263.

[23] Su vida está escrita en Savitri Sawhney, *I Shall Never Ask for Pardon. A Memoir of Pandurang Khankhoje,* Nueva Delhi, Penguin, 2008, y en una versión enfocada a sus años mexicanos en Eva Alexandra Uchmany y Savitri Sawhney, *India-Mexico: Similarities and Encounters Throughout History,* Nueva Delhi, Indian Council for Cultural Relations-Macmillan, 2003, pp. 185-208. En la versión en español de esta obra no aparece el texto citado.

Gráfica 1. Comercio México-India, 1940-1969
(millones de pesos, precios corrientes)



Fuente: México, INEGI, Dirección General de Estadística, varios años, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*.

recorrer el mundo en busca de asilo político, que encontró en México en la década de 1920. En suelo mexicano combinó sus actividades revolucionarias, en el movimiento Gadhar, con las académicas, para la mejora de algunos granos, principalmente el maíz. Menos famoso que Roy, realizó aportes a la agricultura mexicana, pero sobre todo en el contexto de la relación bilateral. Por último, abandonó casi por completo la política para concentrarse en la construcción de escuelas libres para la enseñanza de la agricultura y la investigación genética.[24] Sin embargo, de alguna manera su herencia se perdió y pasó al olvido. En India se han hecho esfuerzos por recuperar los "prodigios y maravillas de un hindú", como los llamó el diario mexicano *Excélsior,* el 1 de agosto de 1930. Pandurang Sadashiv Khankhoje fue denominado "Nuestro hombre en México" por el *Indian Express,* el 24 de mayo de 1998.

[24] Entrevista con Savitri Sawhney, Nueva Delhi, 31 de marzo de 2009.

Khankhoje incluso hizo trabajo arqueológico y recuperó una imagen de Chilchahuitlicue, diosa del agua. Pero una de las acciones más importantes que realizó fue casarse con una belga, Jeanne. En el continente americano nacieron sus dos hijas, Savitri, quien vive en India, y Maya, que reside en Canadá y buscó trabajo en la embajada mexicana en Delhi, donde topó con la reticencia nacionalista del entonces representante mexicano, Octavio Paz. El poeta argumentó cuestiones financieras, pero sobre todo que "por razones naturales —su padre es indio y su madre, originalmente belga, vive en la India— la señorita Khankhoje no tiene mayor contacto con nuestro país y, en consecuencia, su lealtad parece estar dividida". En todo caso, Paz sugirió que se le ayudara a regresar a México a estudiar, para que después pudiera ingresar en el servicio exterior mexicano.[25] El entonces joven luchador por la independencia de su país ofreció alternativas políticas muy importantes a sus compatriotas residentes en el norte de América; pero igualmente fue un lazo muy fuerte en la relación indo-mexicana, donde la agricultura ha sido relevante. Su prestigio, en algunos sentidos, rebasó las fronteras. Algún indio, además de creer que Khankhoje era el secretario de Agricultura de México, se dirigió a él para que lo ayudase a emigrar y a encontrar trabajo en este país, cosa que lo desalentó mucho, ya que él mismo "tiene sus problemas".[26]

Conscientes de sus especificidades económicas, ambos gobiernos cimentaron la cooperación bilateral haciendo hincapié en la importancia del aspecto agrícola. Entre 1947 y 1949, la Secretaría de Recursos Hidráulicos tomó la iniciativa de introducir cultivos tropicales originarios de India para su siembra y cultivo en la cuenca del Papaloapan. Los primeros pasos fueron tambaleantes y poco exitosos. El mismo Pandurang Sadashiv Khankhoje,[27] quien finalmente se quedaría en India, con el aval de la Presidencia, fue escogido "para formar un programa de acercamiento espiritual y económico con la India". Su misión: llevar semillas mexicanas a India y traer productos agrícolas indios a México. A despecho del esfuerzo realizado, que se extendió durante gran parte de los años cincuenta, los resultados no siempre fueron satisfactorios, debido a la pérdida de las semillas, a la inutilidad por vejez de las mismas o a la ausencia de certificados fitosanitarios. La situación cambiaría drásticamente en la década de 1960, cuando se produjo una de las acciones más

[25] Carta de Octavio Paz al secretario Tello sobre Maya Jeanne Khankhoje Cindic, Delhi, 20 de abril de 1963, AHGE-SRE, exp. SPR-352-4.

[26] Carta de Khnakhoje a Puruschttaw Gwind sobre colonización de México, México [s.f.], Archivo personal de Savitri Sawhney en Delhi.

[27] En los documentos gubernamentales aparece como Pandurang Khankhoe.

exitosas de cooperación norte-sur-sur (Estados Unidos-México-India); sin embargo, dicha acción fue poco apreciada por los indios, al menos desde la perspectiva de algunos mexicanos involucrados en el proceso.

A mediados de esa década, México se encontraba en una situación favorable en materia agrícola gracias a las políticas practicadas desde inicios de los cuarenta, sobre todo en cuanto al trigo. Los logros fueron resultado de los esfuerzos conjuntos de la Fundación Rockefeller y del gobierno mexicano a través de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), esfuerzos que cristalizaron en el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT).[28] Mientras que México mejoraba rápidamente su situación alimentaria, la de India se deterioraba debido a las malas cosechas. La solución parcial a algunas de las dificultades indias vendría de tierras mexicanas, primero con la importación de trigo y luego con la siembra de semillas mejoradas.

Desde 1965, recién fortalecida la cooperación, algunos mexicanos sentían que no recibían el crédito merecido por ayudar en los problemas de alimentación en el Sur de Asia. Paz y el técnico Ignacio Narváez coincidían en esa apreciación. Ambos personajes plantearon soluciones para lograr una mejor coordinación entre los involucrados, sobre todo entre la SAG, los técnicos y la embajada; asimismo, sugirieron la posibilidad de contar con un agregado agrícola en la embajada mexicana. Aparentemente, las propuestas pasaron desapercibidas en la SAG.

A raíz de una entrevista con Chidambaram Subramaniam, famoso político indio que fue clave en la solución del problema alimentario de su país, Paz recordó lo realizado por su gobierno en materia de asistencia técnica en los programas de semilla mejorada, y aludió al envío de 200 toneladas de semilla de trigo, Sonora 63 y 64, cuyo rendimiento era dos o tres veces superior al de las semillas locales. Semanas después, con motivo de una visita de funcionarios indios del Ministerio de Alimentación y Agricultura a México para comprar semillas mejoradas, el diplomático urgió a sus superiores, en particular al titular de la SRE, a aprovechar la visita "para que se tome conciencia de la colaboración mexicana".[29] La decepción iba en aumento y estaba por llegar a su punto más alto.

En 1952, casi a su llegada a Delhi por vez primera, Paz escribió "Mutra",[30] poema que cierra de la siguiente manera: "Y hundo la mano y cojo el grano

[28] El esfuerzo cooperativo agrícola sigue vivo con la participación de países como Estados Unidos, México, India, Japón, China y Australia, en <www.cimmyt.org/spanish/fp/index.htm>.

[29] Informe de Octavio Paz al secretario de Relaciones Exteriores sobre solicitud de ayuda india, Nueva Delhi, 17 de febrero de 1966, AHGE-SRE, exp. III-2998-13.

[30] Octavio Paz, *La estación violenta*, México, FCE, 1958, pp. 28-36 (Letras Mexicanas).

incandescente y / lo planto en mi ser: ha de crecer un día". Los granos crecieron, pero no los agradecimientos. En un documento diplomático de Paz se trasluce nítidamente su frustración porque los esfuerzos mexicanos no recibían el reconocimiento adecuado. Se trata de un texto donde plasma algunas observaciones sobre agricultura y ciencia, además de comentarios sobre aspectos políticos. La decepción de Paz rebasaba con mucho el tema del trigo; si bien aceptaba que las relaciones eran "excelentes, especialmente en el ámbito político y cultural", generalizó su percepción al afirmar que el gobierno indio, con la excepción de la "señora Gandhi, por lo demás, no aprecia en su justo valor los gestos amistosos de México".

Dos acontecimientos desesperaron a Paz. En julio de 1968, durante una reunión convocada por el Instituto de Investigación Agrícola y el Ministerio de Agricultura indios para celebrar la "revolución del trigo", México fue mencionado en un solo discurso. Más grave fue que la referencia a México se hizo "en segundo término, después de la Fundación Rockefeller". Incluso la señora Gandhi no mencionó ningún país o a esa organización.[31] El acontecimiento que desató la furia del embajador mexicano fue su visita a B.K. Massand, director del Departamento de América del Ministerio de Relaciones Exteriores, a quien comentó la "omisión" de la cooperación y de los técnicos de su país. Paz narra los acontecimientos y no es difícil imaginar su exasperación ante la respuesta de Massand, quien esparció sal nacionalista sobre una llaga igualmente nacionalista: los éxitos eran producto de los indios, quienes desarrollaron y adaptaron los descubrimientos de los científicos nipones y estadounidenses, sobre todo los de Norman E. Borlaug, el gran impulsor de la llamada Revolución Verde. El representante diplomático mexicano le dio a su contraparte india una cátedra poco productiva sobre la supranacionalidad de la ciencia y el "fructuoso ejemplo de cooperación entre dos países en vías de desarrollo", y terminó por "lamentar aún más el silencio indio sobre la cooperación mexicana".

Dada la molestia existente, no causa sorpresa que Paz solicitara a la SRE abordar y resolver el tema a través de conversaciones tanto con el gobierno indio como con el representante de Delhi en México. Paz enumeraba algunos de los aspectos en los que "hemos sido aún más generosos" sin recibir el reconocimiento respectivo:

[31] El embajador informa al secretario sobre el caso del trigo mexicano. Su influencia en las relaciones entre México e India, Nueva Delhi, 26 de julio de 1968, AHGE-SRE, exp. III-2998-13.

1. Pese a las razones de Pakistán, "poderosas y válidas" para un país como México, que "tiene verdadero culto por el principio de autodeterminación", la política mexicana respecto de Cachemira favorece a India.[32]
2. Asimismo, según Paz, el gobierno mexicano apoyó a India "con decisión y firmeza" frente a China.[33] A fines de octubre de 1962, el presidente Adolfo López Mateos se dirigió a Jawarhalal Nehru para manifestarle su solidaridad frente a la agresión de su vecino, el cual habría atacado injustificadamente territorio indio, contraviniendo el derecho de gentes. Además, el mandatario mexicano se puso en contacto con sus colegas de Filipinas, Indonesia y Japón a fin de lograr mayor apoyo para Nueva Delhi.
3. "Dentro de la modestia de nuestros recursos", la cooperación y ayuda no cesó en los gobiernos de López Mateos y de Díaz Ordaz, ya fuera mediante el regalo de una escuela prefabricada, ya mediante exposiciones, sin considerar el gasto de transporte y seguro para obras por exponer durante los Juegos Olímpicos. Por si fuera poco, Paz menciona el hecho de que el entonces Centro de Estudios Orientales de El Colegio de México invitó y pagó todo a dos profesores indios por año, sin que el gobierno o las instituciones educativas indias hubiesen ofrecido su ayuda.

Pero todos los elementos mencionados y otros, en los que el gobierno mexicano ayudó a India, poseían solamente "el valor de un índice". La verdadera molestia de Paz se debía al asunto del trigo, por haber sido "incomparablemente más importante y decisivo: si la India logra realmente la autosuficiencia en esta materia, habrá resuelto el más importante y angustioso de sus problemas". La SRE no hizo nada para cambiar la actitud india, pues su per-

[32] Diversos grupos de Pakistán han intentado, sobre todo en los años noventa, la introducción del tema de Cachemira en la agenda mexicana; sobre todo han buscado el apoyo mexicano a su posición, pero no lo han logrado. Para el gobierno mexicano, el tema no se toca en los organismos internacionales y aborda perspectivas conceptuales, no casos específicos; por lo demás, es un asunto muy politizado y bilateral. El problema siempre era más complejo, porque además India igualmente solicitaba ayuda mexicana sobre el tema, lo cual no era cómodo, aun cuando prácticamente *a priori* el apoyo era para Delhi. En última instancia, la postura dominante ha sido no tomar partido "abiertamente" en una disputa bilateral.

[33] En enero de 1966, en el *Indian Express,* apareció un artículo donde el autor comparaba la situación de Cachemira con la de Texas en el siglo XIX, con lo que se buscaba la simpatía de los "angloamericanos" para su causa. Ante esto, Octavio Paz "sugirió" a una persona de su confianza y "amiga de México" escribir un artículo donde explicara que lo sucedido en el continente americano fue un acto violento desde un principio, mientras que Cachemira siempre habría sido india.

cepción era diferente, sobre todo a la hora de analizar los costos de pedir al gobierno indio un cambio de conducta. Era previsible que dar a conocer la insatisfacción de Paz para pedir transformaciones conductuales no hubiera tenido una buena recepción en la burocracia de Nueva Delhi; por el contrario, cabía esperar un acre rechazo, inclusive en una forma más hosca que la de Massand. Asimismo, había que tomar en cuenta el cambio en el ambiente político de México, el cual llevó a Paz a tomar otro derrotero donde el trigo y la actitud "desagradecida" india eran lo menos importante en su agenda, como ya se perfilaba en sus informes de ese verano de 1968, el último que pasaría en Asia ante lo nublado del tiempo mexicano. En sentido contrario a la actividad de Paz, quien se separaría del servicio diplomático, B.K. Massand se acercó más a México, donde fue jefe de misión hasta junio de 1971.

Tiempos nublados:[34] Octavio Paz deja Delhi

En el lejano 1944, cuando Octavio Paz Lozano formaba parte del servicio exterior como tercer secretario interino en el consulado de San Francisco, nada parecía indicar el brillante futuro al que estaba destinado y por el que luchó, viajó, se educó y se formó. Aunque lo hizo, según él mismo confiesa, buscando protegerse en la "medianía" de su posición, de la cual salió gracias a disputas burocráticas y a sus dos estancias en India.[35] Su estadía en ese país con diferentes calidades diplomáticas (estuvo a la cabeza de la embajada y fue el decano del cuerpo diplomático), no sólo hizo de él un personaje esencial en la relación bilateral, sino que fue primordial para su formación como diplomático, poeta y ensayista.

En 1945 fue asignado como tercer secretario a la embajada mexicana en París. Entre 1951 y 1952 no sólo estuvo en India, trabajando en los inicios de la representación mexicana, sino igualmente en Japón y Suiza; en 1953 regresó a México para asumir el cargo de subdirector general, primero, y luego de director general interino de Organismos Internacionales en la SRE; en 1954 obtuvo el nombramiento de primer secretario. Dedicado y profesional en sus

[34] El subtítulo ha sido tomado de un famoso libro de ensayos de Paz, *Tiempo nublado*, del cual existen varias ediciones en castellano.

[35] El poeta narra su versión en Octavio Paz, *Vislumbres de la India,* México, Seix Barral, 1995 (Biblioteca Breve). Se puede consultar también a Guillermo Sheridan, "Aquí, allá, ¿dónde? Octavio Paz en el servicio diplomático", en *Escritores en la diplomacia mexicana*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998, pp. 315-346.

funciones, en 1956 ascendió a enviado extraordinario y ministro plenipotenciario (EEMP); en el verano de 1959 viajó nuevamente a París; de allí, en 1962, salió a su nueva misión en India, donde permaneció hasta octubre de 1968.

La presencia de Octavio Paz en India fue importante para la relación bilateral cuando menos por las siguientes razones:

1. Fortaleció una relación débil, pese al bombo y platillo de los inicios con un ex presidente como embajador, pero cuya estancia en India fue muy breve.
2. Si bien hay circunstancias bajo las cuales Paz no tuvo una relación tersa con la burocracia, fue capaz de afianzar lazos con los escalones más altos del mundo político indio, elemento importante para el posicionamiento mexicano.
3. Incrementó los intercambios culturales para acercar ambas sociedades, y se señaló por dar a conocer en esa parte del mundo a artistas plásticos como Manuel Felguérez y José Luis Cuevas, alejados de las tradiciones pictóricas dominantes de la época.
4. Ayudó al desarrollo de los intercambios académicos entre El Colegio de México y diversas instituciones indias.

Quizá más fascinado por París y lo que ahí acontecía que por India, siempre se mostró atento y conocedor de los procesos políticos indios, así como de los acontecimientos internacionales, sobre todo en relación con Pakistán y China. La actividad diplomática de Paz no estaba circunscrita a la observación, y lo demostró cuando la representación de Birmania (Myanmar) dejó a su cargo el decanato del cuerpo diplomático, a partir de 1967, un año particularmente conflictivo en la relación sino-india.

Asumió el decanato con la aprobación del gobierno mexicano, que lo autorizó para actuar de acuerdo con su buen juicio y según las funciones del puesto. Paz aprovechó su nueva posición para ofrecer sus buenos oficios a la Cancillería india y al mismo encargado de Negocios *ad interim* (ENAI) de la República Popular China, país con el que el gobierno mexicano no tenía relaciones diplomáticas, con el fin de que limaran sus asperezas. La situación era turbia, cargada de manifestaciones políticas a veces violentas. En esa coyuntura, Paz actuó para ayudar a contener una escalada de enfrentamientos gubernamentales.

Hasta el último momento, en sus declaraciones públicas, Paz fue muy cuidadoso de las formas y evitó dañar a la SRE. A raíz del 2 de octubre de 1968,

pero sin duda impactado intensamente por la actitud de diferentes niveles gubernamentales indios hacia movimientos sociales juveniles desarrollados desde 1966, Paz se puso a disposición del secretario de Relaciones Exteriores. Su conducta puede ser considerada impulsiva, pero no irracional, pues no renunció ni despotricó en contra del gobierno, y escribió un detallado informe de nueve páginas[36] a renglón seguido, donde abordó tres temas principales:

a] Realizó un balance de la relación bilateral y de las posibilidades futuras de la misma, sobre todo en el ámbito comercial.
b] Analizó la evolución de la política exterior india, poniendo de relieve sus cambios.
c] Expuso la situación interna de la embajada mexicana en Nueva Delhi.

La separación de Paz fue aceptada por Antonio Carrillo Flores, entonces secretario de Relaciones Exteriores, el 17 de octubre. La salida de Paz no dañó la relación bilateral, entre otras razones porque su salida no estaba relacionada directamente en ningún aspecto con el país anfitrión; el gobierno mexicano, con rapidez, solicitó el beneplácito para Carlos Gutiérrez Macías, como sustituto de Paz; lo obtuvo a inicios de diciembre y no hubo rupturas institucionales. Sin embargo, el gobierno mexicano enfrentó otras prioridades y disminuyó su interés en India, por lo menos en el terreno diplomático. Al año siguiente Gutiérrez Macías dejó la embajada, que quedó acéfala hasta septiembre de 1975, cuando el mismo diplomático regresó a la capital india para encabezar de nuevo la representación mexicana.

Posiblemente el único problema, ajeno a Paz y a la situación política prevaleciente en México, se presentó cuando el gobierno de India amenazó con no acudir a los Juegos Olímpicos de 1968 si Sudáfrica asistía; la amenaza era en protesta contra el racismo existente en ese país, ejercido en particular contra las personas de origen indio. Pese a las declaraciones del Comité Olímpico local y de algunos parlamentarios decididos a negar fondos a los deportistas, finalmente una delegación india participó en los XIX Juegos Olímpicos y obtuvo una medalla de bronce en hockey masculino. Como en el pasado, y en contra de acontecimientos coyunturales, el comercio siempre aparece como un elemento esencial, de largo alcance, de la relación. Su importancia, esencialmente discursiva, ha persistido a contracorriente de su realidad.

[36] Del embajador Paz al secretario Antonio Carrillo sobre la situación de la embajada, Nueva Delhi, 11 de octubre de 1968, AHGE-SRE, exp. SPR-569-7.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Capítulo 5
EN EL VASTO MAR DEL DESINTERÉS: ACTITUD DIFERENCIADA E INTERESES MEXICANOS DÉBILES EN EL SURESTE DE ASIA

Dos de las características esenciales del Sureste asiático son la diversidad geográfica y la cultural. Esta heterogeneidad, que se expresa en riqueza de productos naturales, alentó la expansión árabe en el siglo XIII y luego la europea a partir del siglo XVI. La presencia de los extranjeros fue muy profunda en por lo menos dos sentidos: primero, británicos, franceses y americanos, principalmente, lograron construir un sistema colonial que vio terminados sus días con el fin de la Segunda Guerra Mundial; segundo, el islam y el catolicismo, seguidos del budismo, han dejado una impronta social prácticamente indeleble (mapas 1 y 2, pp. 244, 254).

El nacimiento de los Estados independientes, ya fuera por decisión estadounidense o por la participación de las Naciones Unidas, llevó a los nuevos gobiernos a establecer relaciones con sus pares de otras partes del mundo. Esta nueva situación dio al gobierno mexicano la posibilidad no buscada de iniciar o recuperar contactos con esta región. Para los diplomáticos mexicanos, la formalización de relaciones de gobierno a gobierno con actores provenientes de culturas diferentes a las europeas fue problemático; la incomprensión de las formas de ser y de actuar de los nuevos socios políticos influyó en el desarrollo de unas relaciones marcadas por intereses materiales y políticos extremadamente débiles.

Las debilidades del establecimiento de las relaciones diplomáticas con los gobiernos del Sureste asiático

Indonesia

En los primeros días de febrero de 1952, es decir, en las postrimerías del periodo gubernamental de Miguel Alemán Valdés y siendo Manuel Tello secretario de Relaciones Exteriores, el embajador de México en Washington recibió al embajador de Indonesia acreditado ante el gobierno de Estados Unidos, quien le hizo entrega de una nota diplomática en la que anunciaba la intención de la República de Indonesia de establecer relaciones con México:

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

> El embajador de la República de Indonesia […] tiene el honor de referirse a las conversaciones previas y de informar a su Excelencia que el gobierno de la República de Indonesia ha decidido establecer relaciones diplomáticas con el gobierno de México y que, si el intercambio de misiones diplomáticas fuera puesto en práctica, éstas serían en el nivel de embajadas.[1]

El embajador mexicano en Washington informó al secretario de Relaciones Exteriores sobre la solicitud de su contraparte indonesia, sin aclarar la referencia a las conversaciones previas con su contraparte. El punto es importante, pues sugiere que de antemano habían tratado el tema. En su comunicación confidencial, el diplomático subrayaba la resolución del gobierno de Indonesia de "en principio establecer relaciones diplomáticas con nuestro país" y la sugerencia del diplomático indonesio de nombrar representantes concurrentes dada la posible carencia de recursos: México en India e Indonesia en el distrito de Columbia.[2]

La SRE preparó un memorándum para acuerdo presidencial, fechado el 26 de febrero de 1952, que contenía los aspectos esenciales de la decisión del gobierno indonesio y de la sugerencia del embajador de dicho gobierno.[3] Meses después, el 5 de abril, el director general del Servicio Diplomático, por orden del secretario de Relaciones Exteriores, giró al embajador en Washington las instrucciones oficiales en el sentido de que se estaba "estudiando con todo interés" la intención de Jakarta, por lo que "en su oportunidad usted no dejará de comunicarle lo que se decida sobre el particular".[4] Sin embargo, de forma confidencial y como lo previó el diplomático indonesio, por razones presupuestales, se instruía al embajador a "no dejar en él [en el embajador indonesio] la impresión de que este asunto pueda quedar resuelto muy próximamente".[5] Esto al parecer no se logró, ya que en julio el embajador indonesio envió al embajador mexicano una nota que indicaba: "Sería alta-

---

[1] Nota del embajador de la República de Indonesia, Washington, 1 de febrero de 1952, AHGE-SRE, exp. III-9406-7.

[2] Rafael de la Colina, Comunicación confidencial dirigida al secretario de Relaciones Exteriores, Washington, 9 de febrero de 1952, AHGE-SRE, exp. III-9406-7.

[3] Secretaría de Relaciones Exteriores, Memorándum para acuerdo presidencial, México, 26 de febrero de 1952, AHGE-SRE, exp. III-9406-7.

[4] Óscar Rabasa, Comunicación de la Dirección General del Servicio Diplomático al C. embajador de México en Washington, México, 5 de abril de 1952, AHGE-SRE, exp. III-9406-7.

[5] Nota del embajador de la República de Indonesia, Washington, 15 de julio de 1952, AHGE-SRE, exp. III-9406-7.

mente apreciado si su Excelencia informara al embajador indonesio si una respuesta del Departamento de Asuntos Exteriores de México sobre este tema pudiera ser recibida próximamente". Aparentemente todo quedó resuelto, al menos para México, con una visita a la representación de Jakarta para comunicar verbalmente las instrucciones recibidas tres meses antes.[6] El 19 de agosto, por conducto del director general del Servicio Diplomático, la SRE se daba por satisfecha con la iniciativa del embajador en Washington, esperando que el asunto quedase postergado *sine die*.[7]

El gobierno indonesio, sin embargo, volvió a retomar el asunto el 4 de marzo de 1953. Ya bajo la administración de Adolfo Ruiz Cortines y con Luis Padilla Nervo como titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el embajador indonesio en Washington dio un paso inusual en los medios diplomáticos: sin previo acuerdo bilateral sobre el establecimiento de relaciones diplomáticas formales, y por instrucciones de su gobierno, informó al embajador mexicano la decisión de designarlo a él mismo como embajador extraordinario y plenipotenciario de la República de Indonesia ante el gobierno mexicano, y le solicitó el beneplácito para el nombramiento.[8] El encargado de Negocios *ad interim* de la embajada de México en Washington asumió la responsabilidad de reanudar las comunicaciones con la SRE y, manifestando abiertamente su sorpresa por la inusual decisión del gobierno indonesio, solicitaba "poner a esta Misión en aptitud de transmitir a la embajada de Indonesia la respuesta que proceda".[9] Ante el carácter excepcional de la situación, la SRE se apresuró a enviar al presidente de la República un memorándum. El texto explica el malentendido:

> [...]siendo la Cancillería indonesia de muy reciente creación, se ha incurrido en una anomalía a la que no parece necesario atribuir mayor importancia. Se acostumbra al establecer relaciones con otro país, hacer una declaración conjunta, en las dos capitales, anunciando [la decisión de] establecer sus relacio-

[6] Rafael de la Colina, Comunicación dirigida al C. secretario de Relaciones Exteriores, Washington, 23 de julio de 1952, AHGE-SRE, exp. III-9406-7.

[7] Óscar Rabasa, Comunicación de la Dirección General del Servicio Diplomático al C. embajador de México en Washington, México, 19 de agosto de 1952, AHGE-SRE, exp. III-9406-7.

[8] Nota del embajador de la República de Indonesia, Washington, 4 de marzo de 1953, AHGE-SRE, exp. III-9406-7.

[9] Rafael Nieto, Comunicación confidencial del encargado de Negocios *ad interim* de la embajada de México en Washington al C. secretario de Relaciones Exteriores, Washington, 5 de marzo de 1953, AHGE-SRE, exp. III-9406-7.

> nes diplomáticas mediante misiones cuyas características se anuncian en el caso. Indonesia nos había pedido ya, mediante su embajada en Washington, abrir estas relaciones, y por dificultades presupuestales habíamos esquivado este asunto cortesmente [*sic*] sin dar una respuesta afirmativa. La petición que ahora recibimos obliga un poco la resolución que habíamos evitado dar.[10]

Para superar la incomodidad y para cumplir con las formalidades diplomáticas, la SRE propuso una respuesta positiva sujeta al anuncio público previo de una declaración conjunta sobre la voluntad bilateral de establecer relaciones formales. El proyecto de declaración adjunto al memorándum indicaba que el embajador de Indonesia ante el gobierno de Estados Unidos, y el de México ante el de Japón, serían nombrados embajadores concurrentes, residentes en los lugares de su asignación diplomática original.

La correspondencia entre la SRE y la embajada de México en Washington sugiere que el presidente de la República se inclinó a favor de dar satisfacción plena a la solicitud del gobierno indonesio. La Dirección General del Servicio Diplomático instruyó a la embajada de México en Washington sobre la conducta a seguir: primero, ordenaba comunicar a la embajada de Indonesia el beneplácito otorgado al nombramiento del Dr. Ali Sastroamidjojo como embajador de Indonesia en México; segundo, prescribía acordar con la embajada de Indonesia la publicación previa de una declaración conjunta sobre el establecimiento de relaciones bilaterales formales; tercero, daba su consentimiento para que las representaciones diplomáticas fueran establecidas en el nivel de embajadas; cuarto, aceptaba el carácter concurrente del embajador de México ante Japón y del de Indonesia ante Estados Unidos; quinto, daba instrucciones para solicitar el beneplácito del nombramiento del Lic. Manuel Maples Arce como embajador de México ante la República de Indonesia.[11]

El 31 de marzo, la embajada de México en Washington notificaba al secretario de Relaciones Exteriores el acuerdo al que se había llegado con la embajada de Indonesia sobre el comunicado conjunto y sobre la fecha de su publicación; las embajadas habían fijado la tarde del 6 de abril, en México, y la mañana del 7 de abril, en Indonesia, para presentar simultáneamente el comunicado conjunto a la prensa de cada país. El 6 de abril de 1953, la declaración fue publicada en la prensa mexicana, y los periódicos indonesios

[10] Secretaría de Relaciones Exteriores, Memorándum para acuerdo presidencial, México, 16 de marzo de 1953, AHGE-SRE, exp. III-9406-7.

[11] Dirección General del Servicio Diplomático, Telegrama para cifrar, México, 26 de marzo de 1953, AHGE-SRE, exp. III-9406-7.

harían lo mismo el día 9. Con ello, daban comienzo las relaciones del gobierno mexicano con sus similares del Sureste asiático.

La SRE tenía razón al atribuir al carácter novel de la Cancillería indonesia la anomalía en el proceso de establecimiento de relaciones bilaterales oficiales cuando, el 17 de agosto de 1945, Ahmed Sukarno declaró unilateralmente la independencia política de la República de Indonesia, lo cual se explica porque no fue sino hasta el 27 de diciembre de 1949, luego de una cruenta guerra contra la metrópoli holandesa, que Indonesia fue reconocida como país independiente y soberano. Por eso, no es de extrañar que los miembros del servicio exterior mexicano, con una experiencia más que secular en las bregas diplomáticas, terminaran siendo condescendientes con sus contrapartes indonesias.

El proceso de oficialización de las relaciones bilaterales también muestra algunos mecanismos problemáticos en el funcionamiento de la administración pública mexicana, en general, y del servicio exterior mexicano, en particular. El primero de ellos refleja de manera directa uno de los rasgos propios de la cultura política y administrativa mexicana: las decisiones trascendentales son, por regla general, tomadas de manera circunstancial por los principales responsables de la administración; en el caso particular de la SRE, esto adquiere cierta relevancia, pues hasta la administración Fox, era excepción por estar dotada de un servicio civil de carrera; en consecuencia, era la mejor ubicada para tomar decisiones razonadas con base en la experiencia de servidores públicos profesionales; por ese carácter profesional, en teoría los más calificados para formular propuestas sobre la práctica a seguir ante el comportamiento excepcional de los diplomáticos indonesios, eran los actores del quehacer diplomático cotidiano. En la práctica, como muestran las fuentes disponibles, el personal de la embajada en Washington se limitó a transmitir la información y a adoptar una actitud pasiva, en espera de instrucciones de la superioridad. Durante su fase inicial, la oficialización de la relación bilateral con el gobierno indonesio estaba encabezada por uno de los miembros de la delegación mexicana que participó en el establecimiento de las Naciones Unidas; no obstante, su personal administrativo adoptó una actitud similar, como muestran los dos memorándums preparados para que el presidente de la república tomara la última decisión.

El segundo mecanismo problemático está vinculado a los cuellos de botella existentes en el *continuum* embajada-servicio exterior-Secretaría-Presidencia. En ese sentido, el segundo memorándum para acuerdo presidencial es preciso en un aspecto: informa al presidente de la República sobre el carácter excepcional de la solicitud de beneplácito para el embajador indonesio

designado, y explica de manera concisa los antecedentes; con ello indica que el antecesor del presidente de la república en funciones no había sido informado del curso de las negociaciones; tal vez por eso no existe documentación sobre la resolución presidencial derivada del primer memorándum para acuerdo presidencial. Así, dado que los informes de la embajada iban dirigidos al secretario de Relaciones Exteriores, y que las instrucciones de la SRE para la embajada provenían del director general del Servicio Diplomático, los argumentos de carácter presupuestal utilizados para justificar la postergación indefinida del establecimiento de relaciones oficiales sólo pueden ser atribuidos a alguna de esas áreas de la Secretaría; con ello, la administración de la SRE se otorgaba atribuciones que, dentro del sistema político mexicano, eran propias del presidente de la República.

El tercer problema está relacionado con el privilegio concedido por el personal administrativo de la SRE a las formas diplomáticas sobre los contenidos políticos; como se verá más adelante, a partir del 4 de enero de 1946, la ONU integró a su agenda la intervención militar neerlandesa en la Indonesia autoproclamada independiente. La importancia política de Indonesia en la región del Sureste asiático no era desconocida para el personal diplomático mexicano; ahora bien, en las fuentes no hay indicios de consultas a quienes participaron en las reuniones de la AGNU o del primer Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU); no obstante, la administración de la Secretaría prefirió esgrimir justificaciones administrativas para postergar indefinidamente la oficialización de la relación bilateral.

El cuarto aspecto problemático está ligado a la combinación de la toma de decisiones en el verticalismo propio del sistema político mexicano, con los cuellos de botella en la administración de la SRE y con el privilegio otorgado a los aspectos diplomáticos formales sobre los políticos; la combinación ha tenido como resultado invariable que las decisiones en materia de política exterior tomadas por el presidente de la República en turno resulten ser esencialmente actos volitivos que determinan el inconstante interés político del personal administrativo de la Secretaría, cuando considera secundarios a países o regiones específicos.

Un quinto factor problemático es el juego de las diferencias y similitudes idiosincrásicas de los actores mexicanos e indonesios. Los mexicanos estaban y siguen estando habituados a los usos y costumbres diplomáticos del llamado mundo occidental; de allí su incapacidad para entender conceptos centrales de la civilidad propia del mundo malayo: la consulta y el consenso.[12] Las

[12] *Musywarah y mufakat,* en malayo, son conceptos centrales de la cultura política malaya.

comunicaciones del embajador indonesio permiten ver su apego a dichos conceptos: antes de dar el primer paso para proponer el establecimiento de relaciones oficiales, debió consultar tanto a sus superiores como al embajador mexicano, como indica en la primera comunicación al referirse a conversaciones previas entre ambos embajadores; no es aventurado suponer que la cortés respuesta del embajador mexicano expresó un interés positivo en el establecimiento de la relación oficial. Una vez logrado el consenso entre embajadores, el de Indonesia debió consultar a sus superiores, y tampoco es arriesgado suponer que esperaba lo mismo de su contraparte; sin embargo, a pesar del verticalismo de la cultura política mexicana, el embajador mexicano se guardó de notificar a la SRE el contenido de una charla considerada muy probablemente informal; por otra parte, la correspondencia proveniente de la embajada de México en Washington indica que el embajador tardó tres meses en comunicar las instrucciones de la SRE, bloqueando el proceso de consulta y provocando la decisión "unilateral" del gobierno indonesio de seguir adelante con la designación de su embajador ante el gobierno mexicano.

El malentendido fue complicado por el juego de las similitudes culturales de las sociedades mexicana e indonesia; en una y otra, las reglas de cortesía socialmente aceptadas impiden responder con un no rotundo cuando se requiere. El compás de espera abierto por el embajador mexicano, al no poner inmediatamente en práctica la evasiva "cortés" recomendada por la SRE, debió de ser comprendido por el embajador indonesio como un problema derivado del funcionamiento burocrático de la Secretaría, pero no como una negativa al establecimiento de la relación; frente a la inmovilidad aparente del embajador mexicano, la solicitud de beneplácito para el embajador indonesio designado ante el gobierno mexicano representaba un puente para salvar los escollos burocráticos de la SRE y para pasar del consenso inicial a la relación formal efectiva.

El sexto y último aspecto problemático consiste en la dificultad del personal diplomático mexicano para ajustarse a los cambios sustanciales experimentados por el sistema internacional después de la Segunda Guerra Mundial. El mundo había entrado en una fase de cambio análoga a la iniciada por los procesos de independencia de las colonias americanas, cuando el surgimiento de gobiernos representantes de nuevas naciones modificó usos y costumbres propios de las relaciones entre Estados, aunque preservando los aspectos esenciales de la matriz cultural europea occidental. Con la descolonización de la posguerra y la irrupción de nuevos países de Asia y África, la matriz cultural europea de los usos y costumbres diplomáticos se convirtió en una camisa de fuerza que impedía, como en el caso mexicano, la

libertad para adecuarse a los formas de ser no europeas propias de los nuevos actores internacionales.

Filipinas

La formalización de las relaciones entre los gobiernos de México e Indonesia estaba en la fase conclusiva cuando, el 26 de marzo de 1953, Manuel Tello, quien con el cambio de administración dejó la titularidad de la SRE para ser nombrado embajador ante el gobierno de Estados Unidos, informó verbalmente al oficial mayor de la dependencia que el embajador de Filipinas en Washington "había solicitado el beneplácito del Gobierno de México para el Sr. Espoleta [*sic*], quien sería designado encargado de Negocios en México".[13] El escenario para el establecimiento de la relación bilateral con la República de Filipinas reproducía los rasgos esenciales de la negociación con los indonesios descritos antes.

El carácter igualmente inexperto de la Cancillería filipina introdujo un rasgo novedoso, pues según el informe verbal del embajador Tello, los usos y costumbres diplomáticos no exigían la obtención del beneplácito para la designación de un "encargado de Negocios". No obstante, en aras de dichos usos y costumbres, el embajador mexicano notificaba a la SRE que "expresaría su opinión a la embajada de Filipinas, de hacer simultáneamente en México y en Manila una declaración sobre el establecimiento de relaciones diplomáticas entre los dos países".[14] Con ello, volvía a privilegiar los aspectos formales sobre los políticos.

Un aspecto interesante del informe verbal de Manuel Tello está relacionado con su solicitud de información sobre el cambio de mensajes entre los gobiernos mexicano y filipino "con motivo de la toma de posesión del señor presidente Ruiz Cortines o de la toma de posesión del presidente de las Filipinas". La respuesta del autor del memorándum fue concisa: "Le dije también que justamente habíamos tenido un caso similar con Indonesia, el que se había llevado al acuerdo con el Señor Presidente de la República". El punto es importante, pues confirma que, en el caso de Indonesia, el pretexto inicial para posponer la formalización de la relación bilateral provino de la Dirección General del Servicio Diplomático y no del secretario de Relaciones Exteriores;

[13] Memorándum, [s.l.], 26 de marzo de 1953, AHGE-SRE, exp. III-8111-1.
[14] *Idem*.

éste, ya como embajador del gobierno mexicano ante el estadounidense, mostró su ignorancia de los pormenores del establecimiento de la relación con el gobierno de Indonesia.

La similitud y la simultaneidad con el caso indonesio facilitaron el trámite administrativo para el establecimiento de la relación bilateral México-Filipinas. Con prontitud, mediante un telegrama cifrado, el 30 de marzo la SRE informaba al embajador en Washington que durante el "próximo acuerdo presidencial solicitaremos resolución primer magistrado sobre designación Señor Espoleta [*sic*] como encargado de Negocios de Filipinas en México y sobre atinada sugestión hizo usted a oficial mayor sentido expedir declaración simultánea México y Manila". Unos días después, el presidente acordó lo planteado por la SRE.[15] El mismo día, el embajador Tello envió al secretario de Relaciones Exteriores el proyecto de comunicado conjunto, concertado con su homólogo filipino, para anunciar el establecimiento de relaciones bilaterales formales para "estrechar aún más los lazos de amistad que los unen y fomentar, en beneficio mutuo, el intercambio comercial entre las dos naciones".[16]

Debieron transcurrir 131 años desde la propuesta de Francisco de Azcárate sobre el mantenimiento de las Filipinas y las islas Marianas bajo la soberanía del Imperio mexicano para que un gobierno mexicano volviera a interesarse en la relación con el gobierno independiente de la que fuera una dependencia de Nueva España, bajo las reglas del sistema colonial español. Aunque el propósito de fomentar el intercambio comercial entre las dos naciones tiene la virtud de expresar, por primera vez en el caso de las relaciones con los países del Sureste Asiático, el *leitmotiv* de la política exterior mexicana hacia Asia: pequeños destellos de diversificación de las relaciones económicas de un México volcado hacia Estados Unidos. El 14 de abril de 1953, sin quitar ni poner una coma al proyecto presentado por la embajada de México en Washington, la SRE entregó a la prensa mexicana el comunicado conjunto que oficializaba la relación bilateral con el gobierno de la República de las Filipinas. Tan sólo dos días después llegaba a la capital mexicana el señor Mariano Espoleta, en calidad de encargado de Negocios de las Filipinas.[17]

---

[15] Secretaría de Relaciones Exteriores, Telegrama para cifrar, México, 30 de marzo de 1953, AHGE-SRE, exp. III-8111-1.

[16] Rafael Nieto, ministro consejero, Comunicación dirigida al Lic. Luis Padilla Nervo, secretario de Relaciones Exteriores, México, 9 de abril de 195, AHGE-SRE, exp. III-8111-1.

[17] Eduardo Espinosa y Prieto, subdirector general del Servicio Diplomático, Comunicación para el embajador de México en Washington, México, 18 de abril de 1953, AHGE-SRE, exp. III-8111-1.

Pese a la importancia acordada por los diplomáticos mexicanos a los aspectos formales de la relación bilateral, el proceso tuvo uno falla de origen: a la hora de anunciar el establecimiento de relaciones diplomáticas, no fue definido el tipo de las representaciones. El citado memorándum para acuerdo presidencial preparado por la SRE para que Adolfo Ruiz Cortines decidiera sobre la solicitud indonesia es claro al respecto: "Se acostumbra al establecer relaciones con otro país, hacer una declaración conjunta, en las dos capitales, anunciando… [la decisión de] establecer sus relaciones diplomáticas mediante misiones cuyas características se anuncian en el caso". La omisión provocó la reacción del director del Protocolo de la Secretaría, quien solicitó al director general del Servicio Diplomático "informarnos si las misiones aludidas tendrán carácter de embajadas o de legaciones".[18] La solicitud provocó una nueva ronda de consultas entre el subdirector general del Servicio Diplomático y el embajador de México en Washington, entre éste y su homólogo filipino, y entre éste y su gobierno. La rueda terminó hacia principios de julio, cuando el embajador Tello notificó al subdirector general del Servicio Diplomático que la "Embajada de Filipinas comunícame su Gobierno desea por lo pronto misiones tengan categoría Legación".[19]

Mientras las consultas se sucedían, la SRE anunciaba el nombramiento de Carlos Gutiérrez Macías como "encargado de Negocios *a.i.* de México en Manila" y su inminente traslado a esa ciudad para fundar "permanentemente esta nueva misión diplomática".[20] Poco más de un año después del establecimiento de relaciones formales entre los gobiernos mexicano y filipino, éste volvió a poner sobre la mesa de discusión el tema del tipo de representación diplomática. En efecto, en Manila, Gutiérrez Macías fue convocado por el subsecretario de Relaciones Exteriores para expresar el "deseo del gobierno filipino de que se nombrara a un enviado extraordinario y ministro plenipotenciario como jefe de esta misión diplomática";[21] casi simultáneamente, en la ciudad de México, Estela R. Sulit, encargada de Negocios *a.i.* de Filipinas en México, enviaba al secretario de Relaciones Exteriores una nota diplomática para soli-

[18] Rafael Fuentes, director del Ceremonial, Comunicación dirigida a la Dirección General del Servicio Diplomático [s.l.], 21 de mayo de 1953, AHGE-SRE, exp. III-8111-1.

[19] Carlos Tello, embajador de México en Washington, Telegrama dirigido al subdirector general del Servicio Diplomático [s.l.], 2 de julio de 1953, AHGE-SRE, exp. III-8111-1.

[20] Secretaría de Relaciones Exteriores, Comunicado de prensa [s.l], [s.f.], AHGE-SRE, exp. III-8111-1.

[21] Carlos Gutiérrez Macías, encargado de Negocios *a.i.* de México en Manila, Telegrama dirigido a la Secretaría de Relaciones Exteriores [s.l.], 27 de mayo de 1958, AHGE-SRE, exp. III-8111-1.

citar "el nombramiento de un enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de México a Filipinas para el recíproco envío de un ministro de Filipinas a México".[22] La nota aclaraba que el gobierno filipino, "desde el establecimiento de relaciones diplomáticas entre México y Filipinas, dos enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios de Filipinas ya han sido acreditados ante su gobierno, mientras que el gobierno mexicano ha estado representado hasta aquí sólo por un encargado de Negocios *a.i.*". El personal diplomático mexicano se apresuró a responder que el nombramiento de un encargado de Negocios *a.i.* respondía a la solicitud del gobierno filipino, a través de su embajada en Washington, en el momento de la negociación de las relaciones diplomáticas; sin embargo, aparte de esa primera respuesta, la SRE mostró una actitud positiva ante la solicitud del gobierno filipino.[23]

En la experiencia particular con el gobierno filipino resaltan dos aspectos: por un lado, la importancia acordada por ambos gobiernos a las facetas formales del establecimiento de relaciones bilaterales; en esta circunstancia se trasluce un ejercicio interesante de consulta y consenso entre actores mexicanos y filipinos; ese ejercicio explica en parte la fluidez con que se desarrolló la negociación de las relaciones. Esa fluidez también es explicable por el segundo aspecto destacado: la intervención influyente del embajador mexicano en Washington, que se hallaba investido de la autoridad conferida por su cargo anterior de secretario de Relaciones Exteriores. Con esa intervención, los mecanismos verticales propios del sistema político mexicano mostraron su eficiencia, pero también sus límites, ya que aparte del interés inicial por formalizar las relaciones tanto con Indonesia como con Filipinas, durante el tiempo restante del sexenio de Adolfo Ruiz Cortines la inclinación por el Sureste asiático declinó totalmente.

Vietnam del Sur

Hubo que esperar hasta mayo de 1961 para que se diera, en plena administración de Adolfo López Mateos, un resurgimiento del interés por el Sureste asiático; en esta ocasión se trató del establecimiento de relaciones diplomáti-

[22] Estela R. Sulit, encargado de Negocios *a.i.* de Filipinas en México, Nota diplomática dirigida al secretario de Relaciones Exteriores Luis Padilla Nervo, México, 4 de junio de 1958, AHGE-SRE, exp. III-8111-1.

[23] Dirección General del Servicio Diplomático, Nota diplomática dirigida a Estela R. Sulit, encargada de Negocios *a.i.* de Filipinas en México, México, 27 de junio de 1958, AHGE-SRE, exp. III-8111-1.

cas con el gobierno de Vietnam del Sur, encabezado por Ngo Dinh Diem. Por tercera vez, la formalización de relaciones diplomáticas se produjo en un marco circunstancial sobre el cual el gobierno mexicano tuvo poco control.

Todo había comenzado en 1958, cuando una delegación de parlamentarios vietnamitas visitó México. En respuesta a esa cortesía, una Misión Mexicana de Buena Voluntad[24] visitó Saigón, del 20 al 24 de mayo de 1961. Los integrantes de la Misión se entrevistaron con el presidente de la República de Vietnam, el presidente de la Asamblea Nacional y el secretario de Estado para los Asuntos Internacionales. Junto con las expresiones formales sobre los intereses comunes a ambos países, en el sexto párrafo de la declaración conjunta los miembros de la delegación afirmaron tener "el deseo del gobierno mexicano, que es el mismo de su contraparte vietnamita, de promover, mediante el establecimiento de relaciones diplomáticas en un futuro próximo, una cooperación fecunda entre los dos países, sobre todo en los dominios económico y cultural".[25]

El escenario para la negociación de las relaciones bilaterales pronto pasó de Saigón a… Washington. En efecto, el 26 de julio de 1961, el encargado de Negocios *a.i.* de México en Washington enviaba al secretario de Relaciones Exteriores una copia de la nota diplomática formulada por la embajada de Vietnam, mediante la cual solicitaba el establecimiento de relaciones diplomáticas.[26] La nota hacía referencia directa al sexto párrafo del *Communiqué Conjoint* del 24 de mayo de 1961, y precisaba: "Es deseo del gobierno vietnamita intercambiar tan rápido como sea posible relaciones diplomáticas con el gobierno mexicano mediante la instalación de misiones diplomáticas de ambos países en la ciudad de México y Saigón".[27]

El archivo histórico de la SRE contiene un memorándum para información del señor presidente, fechado el 4 de agosto,[28] y un memorándum para acuer-

---

[24] La Misión estaba encabezada por Manuel Moreno Sánchez (presidente de la Gran Comisión del Senado de la República) e integrada por Alfonso Castro Valle (embajador de México ante los gobiernos de Japón y de Indonesia), José Luis Laris (ministro consejero de la Embajada de México en Washington) y Guillermo Ramos Uriarte (director adjunto de Comercio, Secretaría de Comercio e Industria). *Communiqué conjoint a/s de la visite de la Mission mexicaine de bonne volonté*, Saigón, Vietnam de Sur, 24 de mayo de 1961, AHGE-SRE, exp. III-8179-2.

[25] *Idem.*

[26] Juan Gallardo M., encargado de Negocios *a.i.* de México en Washington, Comunicación dirigida al secretario de Relaciones Exteriores [s.l.], 26 de julio de 1961, AHGE-SRE, exp. III-8179-2.

[27] Tran Van Chung, embajador de Vietnam en Washington, Nota diplomática dirigida a Juan Gallardo, encargado de Negocios *a.i.* de México en Washington [s.l.], 21 de julio de 1961, AHGE-SRE, exp. III-8179-2.

[28] Secretaría de Relaciones Exteriores, Memorándum para información del señor presidente, México, 4 de agosto de 1961, AHGE-SRE, exp. III-8179-2.

do del señor presidente, fechado el 7 de agosto.[29] Si ambos fueron presentados al presidente de la República, la proximidad de las fechas sugiere que Adolfo López Mateos realmente se interesó en el tema; por otra parte, mientras que en el primer memorándum la SRE se limitaba a informar sobre la solicitud del gobierno vietnamita, transcribiendo lo esencial de la nota diplomática presentada a la embajada de México en Washington, el segundo incluía una referencia explícita al papel del senador Manuel Moreno Sánchez en la Misión de Buena Voluntad. A partir del acuerdo del presidente López Mateos, el 18 de septiembre, la SRE solicitaba a la embajada de México en Washington responder en el sentido de que se contaba con "la mejor disposición de llevar a la práctica a la brevedad posible las intenciones que fueron anunciadas en el mencionado párrafo del Comunicado Conjunto expedido en Saigón durante la Misión de Buena Voluntad.[30]

Las instrucciones de la SRE se distinguen por tres aspectos relevantes: en primer lugar, el gobierno mexicano honra un compromiso no necesariamente formal contraído por el presidente del Senado durante la visita de la Misión de Buena Voluntad. Por disposición constitucional la Cámara Alta participa en las decisiones en materia de política exterior; pero fue absolutamente inusual que, a partir de la intervención pública de un legislador, la rama ejecutiva del gobierno decidiera establecer relaciones con un país específico. El punto es importante, pues ofrece una imagen positiva de la fluidez de las relaciones horizontales entre las diferentes ramas gubernamentales durante la época del priismo clásico. En segundo lugar, las instrucciones proponen respetar los usos y costumbres diplomáticos mediante la suscripción de una declaración conjunta para anunciar el establecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos gobiernos; en consecuencia, el proyecto de declaración hacía referencia a la calidad específica de los representantes diplomáticos, pues los jefes de la Misión tendrían rango de embajadores. Con ello se evitó el embrollo que se produjo al establecerse la relación oficial con el gobierno filipino. Por último, Manuel Tello, quien por tercera ocasión se ocupaba de la cartera de Relaciones Exteriores,[31] firmó las

[29] Secretaría de Relaciones Exteriores, Memorándum para acuerdo del señor presidente, México, 7 de agosto de 1961, AHGE-SRE, exp. III-8179-2.

[30] Carlos Tello, secretario de Relaciones Exteriores, Comunicación dirigida a la embajada de México en Washington, México, 18 de septiembre de 1961, AHGE-SRE, exp. III-8179-2.

[31] En efecto, en 1949 y 1950, bajo la administración de Miguel Alemán Valdés y siendo subsecretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello fue el encargado del despacho de la Secretaría de Relaciones Exteriores; en 1951 y 1952, Miguel Alemán Valdés lo designó como titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores; durante la administración de Adolfo López Mateos volvió a ser titular de la Secretaría, de 1959 a 1963.

instrucciones destinadas a la embajada de México en Washington; con la distancia temporal, no se puede menos de pensar que, habiendo participado directamente en la negociación de las relaciones diplomáticas con Filipinas en su calidad de embajador de México en Washington, el secretario de Relaciones Exteriores intervino directamente para que la negociación con Vietnam fuera expedita y tersa. Finalmente, el 25 de octubre de 1961, en México y Vietnam la prensa difundió el comunicado conjunto que oficializaba una relación que, como se verá más adelante, experimentó altibajos derivados de las convulsiones políticas de un Vietnam en conflicto bélico.

Malasia

El establecimiento de relaciones diplomáticas con Malasia siguió básicamente el mismo esquema: los contactos se establecieron en los medios diplomáticos de Washington; el gobierno mexicano se limitó a reaccionar ante la iniciativa del gobierno malasio; la administración de la SRE antepuso los aspectos formales a los políticos para postergar una respuesta afirmativa a la solicitud malasia; la respuesta definitiva del gobierno mexicano debió de venir directamente del secretario de Relaciones Exteriores, contra la opinión del personal de la misma Secretaría. Pese a los paralelos evidentes, la negociación de la relación con el gobierno malasio presentó rasgos originales: el primero de ellos tuvo que ver con el tiempo de la negociación, ya que con Indonesia, Vietnam y Filipinas los lapsos fueron, respectivamente, de un año y dos meses, un año y tres meses, y un año y tres semanas; con Malasia el convenio fue establecido luego de siete años y ocho meses. Dada la extensión del lapso, el segundo rasgo original distintivo de la negociación lo compartió con la negociación con el gobierno indonesio: los promotores asiáticos tuvieron que tratar con los representantes de dos administraciones mexicanas diferentes: las de Miguel Alemán Valdés y Adolfo Ruiz Cortines, en el caso de Indonesia; las de Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría Álvarez, en el de Malasia.

El tercer rasgo novedoso dependió de las actitudes de cada una de esas cuatro administraciones: la de Miguel Alemán Valdés estaba prácticamente por concluir cuando recibió la solicitud indonesia, y se podría pensar que los responsables de la política exterior optaron por dejar la decisión a la administración entrante; la de Díaz Ordaz, en cambio, recibió la primera propuesta del gobierno malasio en julio de 1966 y durante cuatro años no ofreció una respuesta afirmativa; en gran medida, esa actitud era congruente con una línea

de política exterior orientada a privilegiar los vínculos del gobierno de Díaz Ordaz con sus vecinos centroamericanos, que habían sido descuidados por sus antecesores.[32] Su política estuvo marcada por las tensiones de la Guerra Fría en el continente, y explica el desinterés relativo por temas relacionados con otras regiones del mundo. A su vez, la administración de Luis Echeverría Álvarez tardó tres años y cuatro meses en dar una respuesta afirmativa; si se tiene en cuenta el programa tercermundista de esa administración, resulta incomprensible que, luego de haber reconocido al gobierno de la República Popular China en 1972, haya puesto objeciones al establecimiento de relaciones con uno de los gobiernos políticamente más influyentes en la región del Sureste asiático en aquel momento.

En términos políticos, la negociación de la relación fue agotada en tres fases. En la primera, el 19 de julio de 1966, la embajada de Malasia en Washington tomaba la iniciativa para manifestar al embajador mexicano en esa misma ciudad que "mi Gobierno desea establecer relaciones diplomáticas con vuestro Gobierno en el nivel de embajadas", y que el mismo "buscaría el acuerdo de vuestro Gobierno para ser designado yo mismo como embajador ante [el gobierno de] México, sobre la base de una acreditación concurrente"; asimismo solicitaba al embajador mexicano recomendar a su "Gobierno actuar en reciprocidad mediante el establecimiento de una misión diplomática en el nivel de embajada en Kuala Lumpur y la acreditación de alguno de vuestros embajadores residentes en una capital cercana a Kuala Lumpur".[33] El 22 de julio, el embajador mexicano informaba al secretario de Relaciones Exteriores sobre la solicitud malasia y, sin emitir una opinión al respecto, quedaba disciplinadamente "en espera de sus instrucciones sobre el particular".[34]

El engranaje de la SRE fue puesto rápidamente en movimiento y, el 10 de agosto, la Dirección General del Servicio Diplomático preparó un memorándum para información y acuerdo con el C. secretario; el documento, de manera indirecta, sugería al secretario dar una respuesta positiva a la propuesta del gobierno malasio, y hacía énfasis en el respeto de los usos y costumbres diplomá-

[32] Blanca Torres, *De la guerra al mundo bipolar,* t. VII, en Blanca Torres (coord.), *México y el mundo…*, *op. cit.*, pp. 194-197.

[33] Tan Sri Ong Yoke Lin, embajador de Malasia en Washington, Nota diplomática dirigida a Hugo B. Margain, embajador de México en Washington, 19 de julio de 1966, AHGE-SRE, exp. III-8303-2.

[34] Hugo B. Margain, embajador de México en Washington, Comunicación dirigida a Antonio Carrillo Flores, secretario de Relaciones Exteriores, 22 de julio de 1966, AHGE-SRE, exp. III-8303-2.

ticos, además de que sugería dejar "pendiente por algún tiempo la designación de titular en la embajada de Kuala Lumpur"[35] entre diferentes áreas de la SRE. El titular de la Secretaría tuvo un acuerdo con el presidente de la República y éste zanjó provisionalmente el asunto en el sentido de que "por ahora no es conveniente dar respuesta positiva a dichas proposiciones. En efecto, el mero establecimiento de relaciones diplomáticas no puede conducir por sí mismo a ningún resultado práctico y por lo que respecta a la apertura de nuevas misiones, nuestras limitaciones de tipo presupuestario lo impiden por ahora".[36]

Sin duda, Gustavo Díaz Ordaz tenía absoluta razón sobre la efectividad de las relaciones diplomáticas por sí mismas; sin embargo, no deja de ser sintomática la asociación directa del tema con las eternas limitaciones presupuestarias del gobierno mexicano para poner en práctica una política exterior eficaz y eficiente; es decir, la lógica del presidente de la República en turno se encerraba en un círculo vicioso: consideraba acertadamente las limitaciones de las relaciones diplomáticas; pero en vez de asignar recursos económicos para practicar una política exterior que trascendiese las relaciones diplomáticas, prefería cancelar éstas en aras de las limitaciones financieras. La segunda fase de la negociación se desarrolló en 1971 y fue muy breve. En mayo de ese año, el embajador Tan Sri Ong Yoke Lin debe de haber considerado que con la llegada de Luis Echeverría a la presidencia el 1 de diciembre de 1970, y con la designación de un nuevo embajador ante el gobierno de Estados Unidos, habría cambiado la actitud del gobierno mexicano respecto de las relaciones bilaterales con el de Malasia; así que se puso en contacto con el nuevo representante y, exponiendo los antecedentes, volver a manifestar el interés de su gobierno para que él mismo fuese aceptado por el gobierno mexicano como embajador concurrente. En comunicación destinada al secretario, el embajador mexicano retomaba los antecedentes de 1966 y hacía suyos, citándolos a la letra, los juicios de Gustavo Díaz Ordaz: "El mero establecimiento de relaciones diplomáticas no puede conducir por sí mismo a ningún resultado práctico y por lo que respecta a la apertura de nuevas misiones, nuestras limitaciones de tipo presupuestario lo impiden por ahora". Para reforzar tales juicios, el embajador formuló sus propias opiniones sobre las particularidades del intercambio bilateral entre las economías mexicana y malasia, así como las

[35] Dirección General del Servicio Diplomático, Memorándum para información y acuerdo del C. secretario, México, 10 de agosto de 1966, AHGE-SRE, exp. III-8303-2.

[36] Ernesto Madero, P.O. del subsecretario encargado del despacho de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Comunicación dirigida a Hugo B. Margain, embajador de México en Washington, México, 5 de diciembre de 1966, AHGE-SRE, exp. III-8303-2.

dificultades para incrementar significativamente el comercio entre ambas. Sobre esa base, emitía su propio dictamen en el sentido de que "por ahora no obstante que la posición política internacional de Malasia, parece ser interesante, no se justifica sobre todo desde un punto de vista económico el establecimiento de relaciones diplomáticas con ese país".[37]

El razonamiento es aparentemente sólido. Sin embargo, la política exterior sería absolutamente superflua si un gobierno decidiese establecer única y exclusivamente relaciones diplomáticas con los gobiernos de aquellos países relevantes para los intercambios económicos de su propio país; así, la diversificación de las relaciones con el exterior sería un objetivo huero. En todo caso, se tendrían que construir las bases materiales inexistentes. Además, teniendo en cuenta los lineamientos de política exterior en relación con Asia y África, formulados por Luis Echeverría Álvarez en su discurso de toma de posesión, la opinión del embajador mexicano quedaba fuera de lugar. En efecto, el 1 de diciembre de 1970, el presidente entrante afirmaba:

> Ampliaremos las relaciones con los países que se encuentran más allá de los dos océanos. Estrecharemos las que nos unen, desde hace tiempo, a las naciones europeas y buscaremos fórmulas más eficaces de intercambio con los países de Asia, África y Oceanía. Diversificaremos nuestra política exterior con promociones positivas que favorezcan nuestro desarrollo.[38]

En todo caso, el director general del Servicio Diplomático, por orden del secretario de Relaciones Exteriores, fue el encargado de responder al embajador mexicano en Washington, a quien indicó que la Secretaría "está de acuerdo con la opinión expuesta en el penúltimo párrafo de su oficio citado".[39] Con ello, la segunda tentativa del embajador de Malasia en Washington recibió una segunda negativa. La tercera y última fase de la negociación dio comienzo en abril de 1973; el señor Khir Johari había sido nombrado embajador de Malasia en Washington

---

[37] José Juan de Olloqui, embajador de México en Washington, Comunicación dirigida a Emilio O. Rabasa, secretario de Relaciones Exteriores [s.l.] 24 de mayo de 1971, AHGE-SRE, exp. III-8303-2.

[38] Luis Echeverría Álvarez, "Discurso de toma de posesión como Presidente de la República, 1 de diciembre de 1970", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Las relaciones internacionales de México a través de los informes presidenciales, 1957-1971*, México, Secretaría de Relaciones, Exteriores-Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1972, p. 126 (Segunda Serie, 20).

[39] Jaime Fernández-MacGregor, director general del Servicio Diplomático, Comunicación dirigida a José Juan de Olloqui, embajador de México en Washington [s.l.], 16 de junio de 1971, AHGE-SRE, exp. III-8303-2.

y embajador concurrente ante el gobierno brasileño. Con esos antecedentes, la representación de Malasia en Washington indicaba que:

> [...] apreciaría mucho si el gobierno de México considerara el nombramiento de Su Excelencia el Señor M. Khir Johari, como Embajador de Su Majestad Malasia ante el Gobierno Mexicano, con residencia en Washington.
>
> La embajada de Malasia desearía sugerir, si el acuerdo es concedido, el anuncio simultáneo en la ciudad de México y en Kuala Lumpur de dicho nombramiento, en una fecha conveniente.[40]

De acuerdo con su comunicación dirigida al secretario de Relaciones Exteriores, el embajador mexicano instruyó a un subordinado para entrevistarse con el encargado de Negocios malasio y tratar un tema sobre el cual, consideraba, el nuevo embajador malasio "pudiera estar confundido en cuanto al fondo y la forma del asunto".[41] Entre las instrucciones destacan:

- Informar que "la política de nuestro Gobierno respecto del acreditamiento de embajadores de otros países en México, ha sido la de efectuar previamente negociaciones exploratorias o de carácter informal tendientes a determinar las posibilidades de establecer relaciones diplomáticas". El argumento es sorprendente, pues dos años antes el mismo embajador mexicano había sido notificado del interés malasio por el establecimiento de relaciones; más aún, en ese entonces había demostrado contar con los antecedentes de la iniciativa malasia de 1966 a ese respecto. El subterfugio basado en las negociaciones exploratorias previas no se sostenía y, en cambio, era señal inequívoca de que el gobierno de México no estaba en disposición de entablar relaciones formales.
- Comunicar que el embajador mexicano "notificaría a nuestro gobierno sobre el interés del gobierno de Malasia en iniciar las mencionadas relaciones y que estábamos seguros de que se daría al asunto la amplia consideración que se merecía, a nivel de las altas autoridades de nuestro país". Esta segunda instrucción comprometía la credibilidad del embajador mexicano y/o la responsabilidad de la SRE, pues permitía suponer que la propuesta malasia

[40] Embajada de Malasia en Washington, Nota diplomática dirigida a la embajada mexicana en Washington [s.l.], 3 de abril de 1973, AHGE-SRE, exp. III-8303-2.

[41] José Juan de Olloqui, embajador de México en Washington, comunicación dirigida a Emilio O. Rabasa, secretario de Relaciones Exteriores [s.l.], 13 de abril de 1973, AHGE-SRE, exp. III-8303-2.

de 1971 se había perdido en el dédalo administrativo, sin haber recibido "la consideración que se merecía".

El 1 de junio, el director general del Servicio Diplomático, por orden del secretario de Relaciones Exteriores, notificaba al embajador que se consideraba adecuada la contestación dada "por esa misión a su digno cargo a la solicitud formulada por la embajada de Malasia en Washington, para acreditar un embajador en nuestra capital".[42] El proceso entró en un receso que se extendió hasta marzo de 1974. El día 7, el embajador mexicano en Washington envió a la Dirección General del Servicio Diplomático un telegrama en el que informaba que el embajador Khir Johari viajaría a Brasil, en su calidad de embajador concurrente, y que solicitaba una audiencia con el secretario Rabasa entre los días 18 y 20 de marzo, para "plantearle posibilidad establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países sin misión permanente".[43] El 11 de marzo, la Dirección General del Servicio Diplomático preparó un memorándum para acuerdo del C. secretario[44] en el que preguntaba sobre la respuesta que debía darse a la solicitud de audiencia. En el Archivo Histórico de la SRE no existe ninguna constancia sobre la concesión de la audiencia y, aunque todo indica que se llevó a cabo, tampoco hay información sobre el contenido de la misma. Pese a ello, el 20 de marzo, la Dirección General del Servicio Diplomático enviaba a la embajada de México en Yakarta un telegrama cifrado con el siguiente mensaje:

> HASE CONVENIDO ESTABLECIMIENTO DE RELACIONES DIPLOMÁTICAS CON MALASIA punto ANUNCIO OFICIAL HARASE MIERCOLES 27 ACTUAL punto y coma EN EL HARASE PUBLICA DECISION MEXICO SE HARA REPRESENTAR EN KUALA LUMPUR POR SU EMBAJADA EN INDONESIA punto COMUNICOSELO PARA SU CONOCIMIENTO.

En efecto, el proceso concluyó el 27 de marzo de 1974, con el anuncio simultáneo del comunicado conjunto, considerado permanentemente por la

[42] Raúl Valdez Aguilar, director general del Servicio Diplomático, Comunicación dirigida a José Juan de Olloqui, embajador de México en Washington [s.l.], 1 de junio de 1973, AHGE-SRE, exp. III-8303-2.

[43] José Juan de Olloqui, embajador de México en Washington, Telegrama dirigido a la Dirección General del Servicio Diplomático [s.l.], 7 de marzo de 1974, AHGE-SRE, exp. III-8303-2.

[44] Dirección General del Servicio Diplomático, Memorándum para acuerdo del C. secretario [s.l.], 11 de marzo de 1974, AHGE-SRE, exp. III-8303-2.

diplomacia mexicana como una condición *sine qua non* para el establecimiento de relaciones bilaterales. En este caso, volvieron a entrar en juego las similitudes entre México y Malasia, en materia de cultura política: el cuello de botella generado por la embajada mexicana en Washington y por la administración de la SRE desapareció cuando los mecanismos políticos verticales entraron en operación como resultado de la audiencia del embajador malasio con el secretario de Relaciones Exteriores. Además, claro, en la decisión mexicana influyó de forma importante la presencia brasileña como poder regional que buscaba una mayor presencia internacional.

La administración de las relaciones bilaterales con los gobiernos del Sureste asiático

El cuadro 1 contiene la información exhaustiva concerniente a los acuerdos bilaterales firmados por el gobierno mexicano con contrapartes asiáticas. El lector comprenderá que, habiéndose iniciado apenas el proceso de diversificación de las relaciones diplomáticas con los gobiernos asiáticos, el número de tratados bilaterales sea, por necesidad, exiguo: las tres administraciones firmaron, en conjunto, tan sólo cinco acuerdos bilaterales. El primero de ellos fue el Tratado de Amistad con la República de China, firmado por Manuel Ávila Camacho en el marco de la participación de ambos gobiernos en el bando aliado de la Segunda Guerra Mundial, con la finalidad de restaurar una relación deteriorada por las actividades antichinas desarrolladas en gran parte de los estados del centro y del norte de la República Mexicana durante los años veinte y treinta del siglo XX.

El último de los cinco acuerdos fue el Convenio Cultural con Japón; negociado por la administración de Adolfo Ruiz Cortines, fue el primero de un gran número de convenios sobre muy diversas materias establecidos por ambos gobiernos después del restablecimiento de la paz mediante el Tratado de San Francisco (1951). Se debe a la administración de Miguel Alemán Valdés el mérito de haber pasado de las formalidades a la práctica real de la diversificación de las relaciones diplomáticas, pues negoció los primeros acuerdos con gobiernos que accedían a la independencia política al término de la Segunda Guerra Mundial: un Convenio Cultural con Líbano, un acuerdo de comercio con Israel y un acuerdo sobre transportes aéreos con Filipinas. Con ello, las nuevas relaciones diplomáticas comenzaron a adquirir un contenido práctico que, si bien todavía de manera limitada, permitía la interacción de actores sociales mexicanos y de las sociedades asiáticas.

Cuadro 1. Tratados bilaterales establecidos entre el gobierno mexicano y gobiernos asiáticos, 1940-1952

Gobierno	Contraparte	Tratado	Fecha	Lugar
Manuel Ávila Camacho	República de China	Tratado de Amistad.	01-ago-1944	México, D.F.
Miguel Alemán Valdés	Líbano	Convenio cultural.	28-jul-1950	México, D.F.
	Israel	Tratado de comercio.	25-jul-1952	México, D.F.
	Filipinas	Acuerdo sobre transportes aéreos.	21-nov-1952	Washington, D.C
Adolfo Ruiz Cortines	Japón	Convenio cultural.	25-oct-1954	México, D.F.

Fuente: Senado de la República/Secretaría de Relaciones Exteriores, *Tratados celebrados por México, 1823-2004.*

Como se mencionó, hemos considerado el 6 de abril de 1953, fecha del establecimiento de las relaciones diplomáticas con Indonesia, como el arranque de la primera etapa de la diversificación de las relaciones diplomáticas con el Sureste de Asia, y que la formalización de la relación bilateral México-Filipinas fue anunciada el 14 de abril de ese mismo año; a partir de esos parámetros, resalta una discrepancia temporal importante: la base de datos sobre los tratados celebrados por México, 1823-2004, editada por el Senado de la República y la Secretaría de Relaciones Exteriores, indica que el primer tratado bilateral entre el gobierno mexicano y un gobierno del Sureste asiático, fue precisamente el Acuerdo sobre Transportes Aéreos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de las Filipinas, firmado el 21 de noviembre de 1952, en la ciudad de Washington.[45]

El servicio diplomático mexicano asumió actitudes diferentes a la hora de tratar con sus contrapartes indonesia y filipina. Con la primera fue rígido al someter a su propio protocolo el proceso para el establecimiento de relaciones

[45] Secretaría de Relaciones Exteriores, Tratados celebrados por México, 1823-2004, México, Senado de la República/Secretaría de Relaciones Exteriores/Universidad de Colima (CD doble) [s/f].

intergubernamentales; con la segunda fue flexible hasta el extremo de firmar un acuerdo bilateral cuando la relación de gobierno a gobierno todavía no se formalizaba. Una explicación plausible de esa actitud es la afinidad histórica entre mexicanos y filipinos; ésta pudo haber influido en la decisión de los agentes del servicio diplomático mexicano de apresurar el establecimiento de relaciones formales entre gobiernos de sociedades con un pasado histórico común. Por ello, habría que recordar que la Doctrina Carranza recuperó la igualdad entre los Estados como el principio fundamental de la política exterior del gobierno mexicano;[46] por lo mismo, el trato dispar a los representantes de dos gobiernos deseosos de establecer relaciones formales con el mexicano significaba una violación flagrante del principio básico de la política exterior. El punto no carece de importancia, pues parece formar parte de los usos y costumbres de la diplomacia mexicana.

La gestión de la relación bilateral

Durante el periodo 1959-1988 se firmaron 59 acuerdos bilaterales con gobiernos asiáticos mediante la negociación de acuerdos bilaterales que, como se verá más adelante, pueden ser agrupados en 11 categorías diferentes.

El cuadro 2 muestra que durante el periodo analizado se consolidó el patrón de preferencias políticas que, con variaciones mínimas, ha prevalecido hasta la actualidad: los gobiernos del Este de Asia resultaron las contrapartes privilegiadas del gobierno mexicano, con un total de 41 acuerdos bilaterales; en lo que se refiere a este grupo, también se consolidaron las preferencias por países: el gobierno japonés fue el principal interlocutor del gobierno mexicano, con un total de 27 acuerdos bilaterales; la relación bilateral México-Japón se distingue por tres aspectos interesantes: el primero de ellos es que a lo largo de las administraciones de Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado la interacción gubernamental fue *in crescendo*: comenzó con tres acuerdos, para aumentar a seis

[46] "La igualdad, el mutuo respeto a las instituciones y a las leyes, y la firme y constante voluntad de no intervenir jamás, bajo ningún pretexto, en los asuntos interiores de otros países […] procurando al mismo tiempo obtener […] un tratamiento igual al que otorga, esto es, que se considere Nación Soberana […], que sean respetadas sus leyes y sus instituciones y que no se intervenga en ninguna forma en sus asuntos interiores" (Venustiano Carranza, "Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1918", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Un siglo de relaciones…*, *op. cit.*).

Cuadro 2. Acuerdos bilaterales negociados por el gobierno mexicano con gobiernos asiáticos, 1958-1988

	Total	Adolfo López Mateos	Gustavo Díaz Ordaz	Luis Echeverría Álvarez	José López Portillo	Miguel de la Madrid Hurtado
Total Asia	59	4	11	15	11	18
Este de Asia	41	1	8	8	8	16
Japón	27		3	6	6	12
R. de Corea	4		2		1	1
R. China	4	1	3			
R.P. China	6			2	1	3
Sureste de Asia	4	2	2			
Filipinas	2		2			
Indonesia	2	2				
Sur de Asia	5			2	1	2
India	5			2	1	2
Cercano-Medio Oriente	9	1	1	5	2	
Israel	6	1	1	2	2	
Irán	2			2		
Kuwait	1			1		

Fuente: Elaboración propia.

durante cada una de las administraciones intermedias, hasta alcanzar un total de 12 acuerdos durante la última administración; se trata del número más grande de acuerdos negociados con el gobierno de un mismo país durante un sexenio. El segundo rasgo distintivo es que 12 de los 27 acuerdos con Japón tuvieron como contenido la donación de recursos económicos o el otorgamiento de créditos para proyectos muy específicos; esos convenios habría que ubicarlos más bien en el ámbito particular de la cooperación y la ayuda para el desarrollo. Como muestra el cuadro 3, el tercer aspecto consiste en que a pesar del importante peso de convenios sobre donaciones y créditos, los acuerdos bilaterales con el gobierno japonés fueron los más diversificados: su contenido se refería a la cooperación técnica en diversos campos, al comercio, a los acuerdos consulares, al intercambio de personal académico y técnico, a la cooperación sectorial en pesca y turismo, así como a los transportes y servicios aéreos o marítimos. Así, con excepción de la administración de Adolfo López Mateos, las restantes privilegiaron la relación con el gobierno japonés sobre los demás gobiernos asiáticos.

Los gobiernos de la República de China y de la República Popular China, en conjunto, ocuparon el segundo lugar en las preferencias gubernamentales mexicanas; el rasgo más destacado consiste en el tratamiento concedido por la administración de Gustavo Díaz Ordaz al gobierno de Taipei, equivalente al otorgado al de Tokio durante las tres administraciones posteriores; la importancia dada al gobierno de Beijing distaba mucho de la concedida al país del sol naciente. Finalmente, la relación bilateral con ambos Estados coreanos se desarrolló de manera intermitente y con un alcance muy limitado. India, por sí sola, ocupó el tercer lugar en las preferencias del gobierno mexicano. Ello se debió a la atención que le ofrecieron las administraciones de Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado; esa atención se concentró en las áreas específicas de la cooperación científica y tecnológica, como demuestran los tres acuerdos bilaterales firmados.

La subregión menos atendida por el gobierno mexicano fue la del Sureste asiático. Las administraciones Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz se interesaron en el establecimiento de convenios con los gobiernos de la República de Indonesia y de la República de Filipinas. La administración de Adolfo López Mateos se interesó en el establecimiento de un acuerdo comercial con su contraparte indonesia (1 de noviembre de 1961) y en la revisión del protocolo del mismo (19 de octubre de 1962); la de Gustavo Díaz Ordaz estableció sendos acuerdos con los filipinos para suprimir las visas de los nacionales mexicanos y filipinos, y para promover los intercambios culturales, ambos

Cuadro 3. Naturaleza de los tratados bilaterales firmados por el gobierno mexicano con gobiernos del Este, Sur y Sureste de Asia, 1958-1988 tratados o acuerdos total contrapartes y año de firma

TRATADOS O ACUERDOS	TOTAL	CONTRAPARTES Y AÑO DE FIRMA
Total	50	
Donaciones y créditos	12	Japón (1979, 1981, 1981, 1982, 1983, 1983, 1984, 1984, 1986, 1987, 1987, 1988)
Cooperación técnica en diversos campos	8	Japón (1967, 1971, 1973, 1986, 1986), R. China (1969, 1969, 1970),
Comerciales	7	Indonesia (1961 y 1962), R. China (1964), R. Corea (1966), Japón (1969), R.P. China (1973), India (1982)
Culturales	3	Corea (1966), Filipinas (1969), India (1975)
Acuerdos consulares*	5	Filipinas (1969), Japón (1972, 1972), Corea (1979), R.P. China (1986)
Cooperación científica y tecnológica	4	India (1975, 1984, 1985), R.P. China (1975)
Intercambio personal, académico y técnico	3	Japón (1971, 1984, 1985)
Cooperación en pesca	2	Japón (1968, 1977)
Cooperación en turismo	2	R.P. China (1978), Japón (1978)
Transportes y servicios aéreos y marítimos	3	Japón (1972), R.P. China (1984), Corea (1988)
Planeación económica y social	1	R.P. China (1986)

* Incluye visas y otros temas.

Fuente: Elaboración propia.

firmados el 10 de octubre de 1969. El acuerdo para la supresión de visas fue el primero firmado por el gobierno mexicano con un gobierno asiático, y teniendo en cuenta la política migratoria restrictiva practicada por el gobierno mexicano desde los motines raciales antichinos del siglo pasado no deja de ser sorprendente la liberalidad en la materia. Durante las administraciones subsecuentes, el interés por la región fue simple y llanamente inexistente, lo que corroboró las preferencias del gobierno mexicano por los vínculos con los países "grandes", en detrimento de las relaciones con los países "chicos".

Por otra parte, el contenido de los acuerdos bilaterales con gobiernos asiáticos también llama la atención desde diversos ángulos: en primer lugar, los acuerdos de cooperación técnica en todos los campos suman un total de 12 instrumentos bilaterales (cifra igual a la de los acuerdos en materia de donaciones y créditos financieros); ocho de ellos fueron establecidos con el gobierno de Tokio, tres con el de Taiwán y uno con el de Beijing. El Este de Asia, en conjunto, y el gobierno de Japón, en particular, predominaron en este campo de las relaciones bilaterales. En segundo término, el lugar de privilegio ocupado por el gobierno japonés en los convenios de cooperación técnica contrasta con la ausencia nipona en los acuerdos en materia de cooperación científica y tecnológica; esa ausencia es sorprendente, pues desde mediados de los setenta, es decir, hacia la fase final de la administración de Luis Echeverría Álvarez, la japonesa ya era clasificada como la tercera economía más grande del mundo (tan sólo superada por la de Estados Unidos y por la de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas), gracias al acelerado proceso de industrialización experimentado desde mediados de los cincuenta hasta el *shock* petrolero de 1973. Japón ya era considerado entonces un ejemplo para los países en desarrollo en materia de transferencia de tecnología y de aplicación de desarrollos científicos; pese a ello, el gobierno mexicano privilegió las relaciones con la India y con la República Popular China al firmar, respectivamente, tres y un acuerdos de cooperación científica y tecnológica. Por último, si se tiene en cuenta que la diversificación y el desarrollo de las relaciones comerciales con las economías asiáticas ha sido un *leitmotiv* de la política exterior desde el gobierno de Porfirio Díaz, es interesante constatar que los siete acuerdos comerciales bilaterales firmados durante el periodo examinado involucran a los gobiernos de seis países del Este, Sur y Sureste de Asia: Indonesia (1961 y 1962), República de China (1964), República de Corea (1966), Japón (1969), República Popular China (1973) e India (1982).

Capítulo 6

LA AMABILIDAD COMO POLÍTICA: BREGANDO EN LA GEOPOLÍTICA, COREA DEL SUR-MÉXICO, 1962-1989

En la actualidad, la República de Corea es uno de los socios económicos y políticos más relevantes de México en Asia del Pacífico. Sin embargo, esta relación no siempre tuvo la misma importancia para los gobiernos de los dos países. Las relaciones diplomáticas fueron establecidas en 1962, pero el gobierno de México instaló su embajada en Seúl en 1978, y no designó un embajador residente sino hasta 1987. El gobierno coreano, en contraste, estableció una sede diplomática en la ciudad de México desde el inicio de las relaciones.

A continuación analizamos los motivos de la asimetría en los estadios iniciales de la relación bilateral, y la evolución de esta situación. Nuestro análisis gira en torno a la idea de que la "amable distancia" inicial del gobierno de México respecto del de Corea del Sur no obedecía a un rechazo intrínseco a ese país, sino a un delicado juego de equilibrios geopolíticos mediante el cual la Secretaría de Relaciones Exteriores buscaba establecer distancias frente a las posiciones internacionales de Estados Unidos. Esta situación cambiaría, andando el tiempo, con la lenta distensión entre las grandes potencias y con el aumento de los contactos sociales, culturales y económicos entre los dos países.

Corea del Sur y México: entre la desconfianza y los equilibrios geopolíticos

El análisis de la relación bilateral entre Corea del Sur y México debe partir de un hecho fundamental, subrayado por Kim Won-ho: a partir de la división de la península coreana en 1948 y hasta la década de los ochenta, los principales objetivos de la diplomacia de Corea del Sur fueron la obtención de reconocimiento diplomático por parte de la comunidad internacional, ganar la competencia a Corea del Norte en todos los frentes, y defender la seguridad nacional.[1] El primer presidente de Corea del Sur fue Syngman Rhee, quien

[1] Kim Won-ho, "Korean Relations with Latin America: Policy Goals and Constraints", en Jörg Faust, Manfred Mols y Kim Won-ho, *Latin America and East Asia- Attempts at Diversification,* Seúl, República de Corea, y Münster, Alemania, Korea Institute for International Economic Policy/LIT Verlag Münster, 2005, p. 165.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

permaneció en el poder entre 1948 y 1960. En los medios políticos de Estados Unidos, Rhee era considerado un posible modernizador de la política y la economía coreanas, pues además de tener una historia de lucha anticolonial, había estudiado en universidades de aquel país. Sin embargo, la administración de Rhee estableció un sistema político de dudosas credenciales democráticas. La construcción ideológica para legitimar el autoritarismo de Rhee se basó en la amenaza del comunismo y, específicamente, en la vecindad con Corea del Norte. Washington, preocupado por las mismas razones que Rhee, no dudó en sacrificar la democracia en el altar de la estabilidad política y del anticomunismo. En el plano internacional, y pese a contar con el aval de la ONU, que reconocía a Corea del Sur como único estado legítimo en la península, Rhee no demostró demasiado entusiasmo ni pericia diplomática para ampliar las relaciones bilaterales del país. Al final del gobierno de Rhee, Seúl sólo había obtenido el reconocimiento de los gobiernos de 13 países, que compartían con ese mandatario un irreducible anticomunismo.[2]

Tras protestas estudiantiles, el descontento popular por el gobierno de Rhee desembocó en un golpe de Estado en 1960. El nuevo gobierno de Chang Myun recurrió a un discurso progresista y liberal; obtuvo la simpatía de la administración Kennedy y la garantía de una continua ayuda económica estadounidense a la República de Corea. Así, Chang Myun pudo lanzar, en diciembre de 1960, el primer plan quinquenal de desarrollo en la historia del país.[3] A pesar de estos logros internos e internacionales, la inestabilidad política en Corea del Sur se mantuvo; pocos meses después, en mayo de 1961, Chang fue depuesto por un golpe de Estado liderado por el general Park Chung-hee. Entonces la República de Corea era un país pobre y con pocas perspectivas de mejoría. A principios de los sesenta, en efecto, la mayor parte de los estudios económicos de los organismos internacionales consideraban a este país un caso perdido y le auguraban un futuro más gris que el de muchos países de África, Asia y América Latina; a esta última se la etiquetaba como "el continente de la esperanza". Utilizando retrospectivamente la metodología propuesta por Robert Barro para detectar países en condiciones de crecer con rapidez, en 1960 casi tres decenas de países (entre ellos Guyana, Jamaica, Paraguay y Sri Lanka) eran considerados más aptos que Corea para protago-

[2] *Idem.*

[3] John Kie-Chiang Oh y Bonnie Bongwan Cho Oh, *The Korean Embassy in America*, Seúl y Elizabeth, Hollym International, 2003, p. 73.

nizar un "milagro económico".[4] La República de Corea sólo tenía una posibilidad entre 11 de registrar, entre 1960 y 1985, tasas de crecimiento real del PIB superiores a 5%, necesarias para acreditarse como un "milagro".

Park Chung-hee recordaba su estado de ánimo en los días posteriores al golpe de Estado de mayo de 1961: "Para ser honesto me sentía como si me hubieran dado una casa en ruinas o un negocio en quiebra […] A mi alrededor había poca esperanza. Las perspectivas eran sombrías".[5] Para superar esa desfavorable prognosis, el nuevo gobierno reestructuró de inmediato el aparato burocrático, presionó a las elites de negocios para que apoyaran el programa económico de Park, mantuvo y reforzó los mecanismos de instituciones de planeación económica, y comenzó a servirse de la banca nacionalizada para canalizar crédito a los sectores estratégicos.[6] Además, modificó de inmediato el modelo de sustitución de importaciones; la nueva estrategia mantenía algunos rasgos de ese modelo económico, pero los combinaba con medidas para promover las exportaciones.

A diferencia de sus predecesores, Park buscó complementar el cambio de modelo económico con una estrategia más activa de política exterior. Con el apoyo de Estados Unidos,[7] Corea del Sur inició una campaña para reclutar aliados diplomáticos y buscar mercados para sus exportaciones en el mundo en desarrollo. Dada la configuración política de América Latina, así como el favorable crecimiento económico de la región en su conjunto, uno de los objetivos de la diplomacia de Park sería, precisamente, la búsqueda de aliados

---

[4] William Easterly, "Explaining Miracles: Growth Regressions Meet the Gang of Four", en Takatoshi Sato y Anne O. Krueger (eds.), *Growth Theories in the Light of Asian Experience*, Chicago y Londres, University of Chicago Press, 1995, pp. 269-271.

[5] Cit. en Mark Clifford, *Troubled Tiger. Businessmen, Bureaucrats, and Generals in Korea,* Armonk, Nueva York y Londres, M.E. Sharpe, 1999, p. 45.

[6] Sobre este punto, véase José Luis León Manríquez, "Burocracia y transformación económica en Corea del Sur: ¿fin del Estado desarrollista?", en *Anuario Asia-Pacífico 2000,* México, El Colegio de México-Centro de Estudios de Asia y África, 2000.

[7] A lo largo de la dilatada presidencia de Park Chung-hee, el apoyo de Estados Unidos se mantendría, aunque en algunos momentos Washington llegó a incomodarse por el talante autoritario del gobierno surcoreano. Tal fue el caso de los meses posteriores a mayo de 1961, el anuncio de marzo de 1963 mediante el cual se reconocía que el gobierno militar se quedaría durante más tiempo en el poder o la reforma Yushin de 1973, que profundizaba los rasgos represivos del gobierno de Park, consagrando a éste como mandatario vitalicio. Sin embargo, Estados Unidos siempre terminó por aceptar a regañadientes los sucesivos *"fait accomplies"* del presidente surcoreano, a cambio de la lealtad de éste en la lucha contra el comunismo. Véase J. Kie-Chiang Oh y Bonnie Bongwan Cho Oh, *op. cit.*, pp. 78-104.

diplomáticos y socios comerciales latinoamericanos. A diferencia de África y Asia, donde proliferaban opciones socialistas o terceristas, en América Latina existían numerosos gobiernos militares, que pronto se convertirían en aliados naturales de la Corea de Park.

En junio de 1961, pocas semanas después del exitoso *putsch* de Park, la representación diplomática de la República de Corea en Estados Unidos contactó al entonces embajador de México en ese país, Antonio Carrillo Flores. El objetivo era comunicarle que, encabezada por Kim Dong-ha, embajador en misión especial y miembro del Consejo Supremo de Reconstrucción Nacional, una misión de buena voluntad de su país visitaría América Latina en los próximos meses. El diplomático surcoreano en Washington solicitaba incluir a México en este viaje, no sin antes haber manifestado a Carrillo Flores que el recién instaurado gobierno militar regresaría el poder a los civiles "cuando se termine labor de depuración (que) actualmente realiza".[8]

La respuesta mexicana no fue, en absoluto, entusiasta. La instrucción telegráfica del canciller Manuel Tello a la embajada de México en Washington mostraba un evidente tono evasivo: "Pregunte encargado negocios Corea cuáles serían propósitos concretos misión buena voluntad y cuál la fecha aproximada de su visita, pues tenemos anunciadas diversas misiones semejantes y no quisiéramos ninguna de ellas interfiriera con las otras. La visita no podría desde luego llevarse a cabo en los próximos meses".[9]

El amable subterfugio mexicano para no recibir a la delegación surcoreana era todo menos inocente. Si bien México reconocía como legítimo representante de Corea al gobierno de Seúl —a tono con el pensamiento de los organismos internacionales—, por otro lado no deseaba comprometerse demasiado con Corea del Sur. Podemos argumentar que la raíz de esta reticencia estribaba en el hecho de que, a pesar de su régimen político autoritario, el gobierno mexicano buscaba resaltar sus raíces progresistas, derivadas de una revolución. Si bien la Revolución mexicana no fue socialista, sí fue antiimperialista; en esa medida, el gobierno de México buscaba diferenciarse de las directrices de política internacional emanadas de Washington.[10] Por ello, en un complejo ejercicio de equilibrio político, las autoridades del país buscaban

---

[8] Visita de buena voluntad de representantes del gobierno de Corea a México, Telegrama de Carrillo Flores a Manuel Tello, AHGE-SRE, exp. III/312.5 (51.9:72).

[9] *Idem.*

[10] José Luis León Manríquez, "México: política exterior y seguridad nacional", en José Luis Piñeyro (coord.), *La seguridad nacional en México. Debate actual*, México, UAM-Azcapotzalco, 2004, p. 185.

guardar las distancias con los regímenes autoritarios y anticomunistas apoyados por el gobierno de Estados Unidos, aunque tampoco deseaban ser vistas como aliadas de los enemigos de éste.

A la vista de estos factores, no sorprende el contraste entre el escepticismo mexicano frente a la misión surcoreana y la calurosa recepción que ésta encontró en países de Centro y Sudamérica con regímenes ideológicamente afines al de Park. En su largo periplo, la misión habría de recorrer, entre otros países, Estados Unidos, Canadá, Haití, Brasil, Uruguay, Argentina, Paraguay, Chile, Ecuador, Colombia, Panamá, Honduras y Nicaragua. Es posible que los gobiernos de algunos de esos países hayan recibido a la misión coreana por simple cortesía diplomática; otros más, por sugerencias de Washington; la mayor parte, empero, lo habría hecho por convencimiento propio, a causa de sus naturales afinidades con un país dotado de gobierno militar, anticomunista y pro Estados Unidos. En Nicaragua, por ejemplo, la comitiva fue recibida con honores por el presidente Luis A. Somoza, y por el jefe de la Guardia Nacional, Anastasio Somoza.[11]

Analizada en función de los objetivos diplomáticos que perseguía, la gira de la delegación surcoreana logró resultados muy alentadores. A raíz de ella, Corea del Sur logró profundizar sus relaciones con gobiernos de países que, como el de Brasil, la reconocían desde 1959, y pudo formalizar relaciones diplomáticas con otras naciones de la región. En un plano más amplio, la estrategia de establecimiento de vínculos bilaterales con el mundo también habría de resultar bastante exitosa: para 1965, la República de Corea ya era reconocida por 76 países.[12] De todas maneras, el rompecabezas de la estrategia latinoamericana de Seúl parecía estar incompleto sin México, que era considerado uno de los "hermanos mayores" del resto de los países latinoamericanos. Por ello, los surcoreanos no cejaron en su empeño de iniciar relaciones diplomáticas formales con el gobierno de México. En agosto de 1962, hacia el final de la gira, el jefe de la misión se entrevistó con Daniel Escalante, embajador de México en Nicaragua.

Tras manifestar que México era un país muy influyente en América Latina, así como "un campeón de la causa de la democracia", el enviado surcoreano expresó ante el embajador su desilusión por la negativa del gobierno mexicano

[11] Visita a Nicaragua de su excelencia el señor Dong-Ha Kim, en *La Prensa Gráfica,* Managua, Nicaragua, 11 de agosto de 1961.

[12] Donald Stone-Mac Donald, *U.S.-Korean Relations from Liberation to Self-Reliance: The Twenty-Year Record*, Boulder, Westview Press, 1992, p. 113.

a recibir a su grupo. Igualmente remarcó que el propósito de la gira había sido sentar las bases para el establecimiento de embajadas de la República de Corea en América Latina, "a fin de reforzar su posición y estar en posibilidad de contrarrestar con mayor vigor la influencia, la penetración y la agresión permanente de Corea del Norte".[13] En respuesta a Escalante, el director general del Servicio Diplomático, Alfonso de Rosenzweig-Díaz, encomió la discreción del embajador en Managua y añadió: "El gobierno de México no considera conveniente mantener relaciones con países en cuyas capitales, por razones de orden práctico, no nos es posible abrir misiones diplomáticas".[14]

Esta posición habría de cambiar muy pronto, aunque sólo de manera parcial. Efectivamente, el 26 de enero de 1962, los gobiernos de la República de Corea y de México establecieron relaciones diplomáticas oficiales. De inmediato, el de Corea del Sur inauguró su sede diplomática en la ciudad de México, y nombró como embajador a Lee Sung-ka; la nueva sede diplomática manejaría también concurrencias con los países centroamericanos, la República Dominicana y Jamaica. El gobierno de México, por su parte, mantuvo su bajo perfil respecto de Seúl y decidió que las relaciones con Corea habrían de ser atendidas, de manera concurrente, por la embajada mexicana en Japón. Las autoridades mexicanas demorarían 16 años más en abrir su embajada en Seúl, y casi 25 años más en nombrar un embajador residente. A todas luces, esta asimetría es atípica en las relaciones diplomáticas.

Razones y desarrollo de un amor unilateral

¿Qué explica lo que el ex embajador de la República de Corea en México, Koo Choong-hoi, ha llamado "largo periodo de paciente espera y amor unilateral"?[15] Por un lado, el apresuramiento surcoreano por establecer relaciones con México se comprende por la urgencia de contar con aliados en cantidad y de calidad para afianzarse en su guerra diplomática con Corea del Norte. La reticencia del lado mexicano merece mayor reflexión. En palabras del ex canciller José Ángel Gurría, la explicación sería más geográfica que política: "En esta

[13] Visita de buena voluntad de representantes del Gobierno de Corea a México, Escalante a Tello [s.l.] [s.f.], AHGE-SRE, exp. III/312.5 (51.9:72).

[14] De Rosenzweig Díaz a Escalante [s.l.] [s.f.], AHGE-SRE, exp. III/312.5 (51.9:72).

[15] Koo Choong-Hoi, "En el 35 aniversario de relaciones diplomáticas de Corea y México", en Cecilio Garza Limón (coord.), *México y Corea: testimonios de amistad,* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997, p. 87.

primera etapa, las relaciones entre dos países tan distintos, tan lejanos geográficamente y tan concentrados en sus respectivas áreas geográficas, eran aún muy incipientes, y más bien limitadas al terreno formal".[16] Una explicación similar es la del embajador retirado Shim Kook-woong, ex ministro de la embajada de la República de Corea en nuestro país; para él, en ese periodo, "México estaba más interesado por Estados Unidos y Europa que por Asia y Corea".[17] El ex embajador en Japón, concurrente en Corea del Sur, Sergio González Gálvez, ofrece una explicación un tanto diferente: "México, conforme a sus mejores tradiciones, mantenía una relación equidistante entre los Estados divididos (o al menos la semblanza de equidistancia)".[18]

Esta última hipótesis parecería la más adecuada, sin desmedro de las dos primeras: forzado a expresar su afiliación a Occidente mediante la relación con Seúl; imposibilitado por vocación para tomar partido por Pyongyang y ocupado en buscar una diferenciación con Washington, la mejor salida para el gobierno de México habría consistido en reducir al mínimo indispensable sus relaciones formales con Corea del Sur. De todas formas y a pesar de la cautela diplomática del gobierno mexicano, los contactos bilaterales fueron mantenidos tanto en el ámbito gubernamental como en el plano societal. En este terreno, por ejemplo, se registró una continua presencia de misioneros católicos mexicanos en Corea. Así, el 27 de noviembre de 1962, dos miembros de los Misioneros de Guadalupe iniciaron su labor pastoral en Pusan, a petición del arzobispo de esa ciudad. Los maristas, por su parte, se establecieron en Corea del Sur desde mediados de los sesenta y principios de los setenta; varios de ellos impartieron cursos sobre cultura, historia y sociedad mexicana en universidades como la Hankuk de Estudios Extranjeros, la Dankuk de Seúl y la Hyo Song de Taegu. Las monjas clarisas se establecieron en Taejon en 1987, mientras que los franciscanos, las hermanas del Perpetuo Socorro y los jesuitas enviaron misiones que, a la postre, no tuvieron seguimientos significativos.[19]

---

[16] José Ángel Gurría Treviño, "Prólogo", en *ibid.*, p. 10.

[17] Entrevista con el embajador Shim Kook-woong, Seúl, República de Corea, 4 de noviembre de 2008.

[18] Sergio González Gálvez, "Memorias", en C. Garza Limón, *op. cit.*, p. 80.

[19] En torno a la presencia de misioneros mexicanos en Corea del Sur, véase Alfonso Wimer, "Hermano marista mexicano en Corea"; Francisco Arriaga Méndez, "Misioneros de Guadalupe, 1964"; Eduardo Armando Ramírez Ramírez y Gerardo Cabral, "Los 20 años de un sacerdote guadalupano en Corea". Todos ellos incluidos en *ibid*. Véase también entrevista con embajador Shim Kook-woong, *loc. cit*.

Respecto de las relaciones bilaterales, la cooperación educativa y cultural mostró algunos logros significativos. Por ejemplo, el 29 de abril de 1966, fue firmado el Convenio Cultural entre los gobiernos de ambos países. En 1967, la UNAM y la Universidad Hankunk de Estudios Extranjeros, firmaron un acuerdo de intercambio cultural. A partir de estos convenios existieron condiciones favorables para establecer y mejorar los intercambios en ese terreno. Así fue abierta la puerta para que estudiantes y académicos mexicanos pudiesen ser recibidos en universidades coreanas, y viceversa. El primer mexicano beneficiado por el intercambio UNAM-Hangkuk fue el entonces estudiante Alfredo Romero Castilla, que ahora es el decano de los expertos mexicanos sobre Corea y ha conservado, a lo largo de su trayectoria académica en la Universidad Nacional, una apasionada inclinación por ese país y su cultura.[20]

En esta época y de cara a la inminente celebración de los Juegos Olímpicos de 1968 en México, el gobierno surcoreano construyó y obsequió a México, en marzo de ese año, un vistoso pabellón, réplica del que se encuentra en el Jardín Central de la ciudad de Seúl. Inspirado en la escuela arquitectónica coreana del siglo VIII, el Pabellón Coreano se localiza en Reforma y Molino del Rey, en el bosque de Chapultepec. La música mexicana también tuvo su impronta en las incipientes relaciones bilaterales: Corea acogió con el mismo entusiasmo que Japón a tríos como Los Panchos y Los Diamantes, además de otros intérpretes de la música popular mexicana. Desde hace muchos años, en los karaokes de Corea frecuentemente aparecen piezas representativas de la música mexicana; *Bésame mucho, La bamba* y *Las golondrinas* son sólo algunas de ellas. Finalmente, a lo largo de los años sesenta, el gobierno de México recibió varias solicitudes y emitió las autorizaciones correspondientes para permitir el ingreso de barcos surcoreanos que deseaban llegar a puertos mexicanos a efecto de reabastecerse de combustible.

En la década de los setenta, la economía dio nuevas oportunidades para el desarrollo de la relación bilateral. Los gobiernos de Corea del Sur y de México ensayaron estrategias de industrialización pesada y química. En ambos casos, la industrialización sustitutiva de importaciones había agotado la etapa fácil. Igualmente, el financiamiento para profundizar la industrialización generó en los dos países desequilibrios en materia fiscal y tendencias inflacionarias que los obligaron a contratar crecientes recursos con la banca internacional. Sin embargo, mientras que México recibía grandes recursos provenientes de la renta petrolera, Corea del Sur padecía los aumentos en el

[20] El testimonio de Alfredo Romero Castilla se puede consultar en *ibid.*, pp. 351 y 352.

precio de los energéticos. Al final de esa década, las diferencias entre los dos países serían mayores que sus semejanzas: en los ochenta, Corea del Sur había logrado convertirse en una importante productora de acero, aparatos electrónicos y maquinaria pesada, mientras que México seguía dependiendo de tecnología e inversiones extranjeras para producir ese tipo de mercancías.[21]

Hacia principios de los setenta empezaba a ser evidente que Corea del Sur devenía un país de alto crecimiento económico, tanto en términos relativos como absolutos. El dinamismo de la economía surcoreana, los continuos esfuerzos diplomáticos de Seúl y el interés personal del embajador de México en Japón, Gustavo Romero Kolbeck, pronto comenzaron a modificar la posición oficial mexicana. En 1972, el consejero comercial de la embajada de México en Japón realizó una visita de 10 días a la capital surcoreana para evaluar las posibilidades del intercambio económico bilateral.[22] Al año siguiente, Romero Kolbeck, economista de formación, envió a la Cancillería estudios sobre los posibles costos de abrir una representación mexicana en Seúl. La respuesta de la Secretaría de Relaciones Exteriores fue que si el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) lo consideraba conveniente, se podía establecer, cuando mucho, una oficina comercial en Seúl. En caso de ser aprobada, dicha oficina dependería de la Consejería Comercial de la embajada mexicana en Tokio. El IMCE, sin embargo, se mostró poco entusiasta ante la propuesta: aduciendo la insuficiencia del transporte marítimo, el escaso volumen del comercio y el desconocimiento del empresariado mexicano sobre los contornos específicos de la demanda surcoreana, planteaba que los asuntos económicos bilaterales podrían atenderse con visitas periódicas del consejero comercial en Tokio a Seúl.[23]

A pesar del escepticismo del IMCE y de distintos sectores de la SRE, algunos diplomáticos mexicanos siguieron insistiendo en la necesidad de ampliar las relaciones con la República de Corea, durante los meses y años subsiguientes. En octubre de 1973, el embajador de México en Turquía, Alfonso Castro Valle, visitó Corea del Sur con motivo de una invitación del ministro de Relaciones Exteriores, Kim Yong-shik. En el informe de su viaje a Seúl, Castro Valle —quien había sido el primer embajador concurrente en Corea, en 1962—

[21] José Luis León Manríquez, "State Capacity, State Autonomy and Economic Performance: Industrial Policy in Mexico, 1950-2000", tesis doctoral, Nueva York, Columbia University, 2001, caps. VII y VIII.

[22] Oficina Comercial de México en Corea, Seúl [s.f.], AHGE-SRE, exp. III-6001-18.

[23] Oficina Comercial de México en Corea, Valdés Aguilar a Romero Kolbeck, Seúl, 30 de julio de 1973, AHGE-SRE, exp. III-6001-18.

ensayaba apreciaciones radicalmente distintas a las formuladas con anterioridad por otras instancias. El diplomático señalaba: "Es una verdadera sorpresa llegar a Seúl y ver el adelanto, la limpieza de las calles, el progreso y la enorme disciplina de los habitantes de ese país […] Pude observar el espíritu de unidad de propósitos de los coreanos, donde cada uno se siente un factor determinante para el progreso del país". Tras consignar algunos indicadores sobre el crecimiento del PIB, el PIB per cápita y las exportaciones surcoreanas, Castro Valle opinaba: "No sería un desacierto para nosotros abrir una embajada en ese país […] Podríamos aumentar nuestro comercio si tuviéramos una oficina ahí".[24]

Con opiniones de tal peso, no fue extraño que el hielo comenzara, poco a poco, a derretirse. Así, en 1977, el gobierno de Corea presentó al mexicano un proyecto de cooperación en materia de pesca, que finalmente no fue firmado. En el lado mexicano, la atención en el crecimiento económico de Corea iba en aumento, y nuevos informes al respecto fueron elaborados. Un excelente documento para información superior, titulado "Realidades y potencialidades de las relaciones comerciales entre México y Corea", del 25 de enero de 1977, llamaba la atención sobre el dinamismo económico del país asiático, el cumplimiento riguroso de todos sus planes quinquenales y su éxito en industrias como la construcción de barcos y la electrónica. El informe reconocía que el comercio bilateral era magro (menos de 1% de las exportaciones mexicanas tenían como destino la República de Corea), que la tendencia en la balanza comercial favorecía ampliamente a Corea y que los empresarios mexicanos estaban desaprovechando oportunidades para convertirse en proveedores de materias primas. El informe consideraba que Corea del Sur era una buena carta para diversificar las relaciones económicas internacionales. Sin hablar explícitamente de instalar una embajada, el texto abogaba por buscar "relaciones más activas y fructíferas entre nuestros países".[25]

Embajada, embajador y comercio: en la ruta del amor correspondido

En marzo de 1977, el ministro de Asuntos Exteriores de Corea del Sur visitó la ciudad de México. En la cena con el ministro, las autoridades de México

[24] Oficina Comercial de México en Corea, Castro Valle a Rabasa, Seúl, 18 de octubre de 1973, AHGE-SRE, exp. III-6001-18.

[25] Oficina Comercial de México, Realidades y potencialidades de relaciones comerciales entre México y Corea [s.l.] [s.f.], AHGE-SRE, exp. V/401.1(72:519.2)/35745.

acordaron enviar a Eduardo Gutiérrez Evia, consejero jurídico de la Cancillería, para estudiar las posibilidades de establecer una embajada en Seúl.[26] En 1978, por fin, el gobierno de México decidió abrir su embajada en la República de Corea. Si bien nombró a dos funcionarios del Servicio Exterior Mexicano para trabajar de tiempo completo en la sede, ésta continuó a cargo del titular de la misión de México en Japón. No obstante lo anterior, la nueva embajada comenzó a generar una dinámica propia de trabajo, gracias a la cual logró un acuerdo de supresión de visas, fundó un consulado honorario de México en la ciudad de Anyang, apoyó la fundación de la Asociación de Amistad México-Corea y organizó reuniones entre empresarios de ambos países.[27]

Como en el caso de la relación de México con Japón, a principios de los ochenta el petróleo habría de convertirse en un dinamizador de la relación con la República de Corea. Después del segundo *shock* petrolero, en 1979, el sector empresarial y el gobierno surcoreanos compartían la inquietud de asegurar un suministro estable de hidrocarburos, diversificando a la vez su dependencia del petróleo proveniente de Medio Oriente. En este esquema, la carta petrolera mexicana comenzó a aparecer como una posibilidad atractiva para Corea del Sur. Para mediados de los ochenta, las exportaciones de petróleo ligero (Istmo) habían aumentado sensiblemente, comercializadas por la *chaebol* Lucky Goldstar. En septiembre de 1981, y gracias a las gestiones del embajador Won Shin-dong, fue firmado un contrato mediante el cual México suministraría a Corea 20,000 barriles diarios de petróleo crudo, es decir, más de siete millones de barriles al año.[28] Este creciente comercio energético precipitó un superávit en la balanza comercial de nuestro país, de 1981 a 1987.[29]

En general, el acercamiento diplomático a Corea del Sur fue bien recibido en círculos empresariales y gubernamentales. Sin embargo, la izquierda mexicana y algunas publicaciones afines a ella fueron críticas con el gobierno de Seúl. La revista *Proceso* publicó diversos reportes sobre la masacre de Kwanju, en mayo de 1980. Los reporteros y articulistas establecieron símiles más o menos afortunados: algunos equiparaban la situación de Corea del Sur con la

---

[26] Froylán M. López Narváez, "México y Corea del Sur", en *Proceso*, núm. 0021-33, 28 de marzo de 1977.

[27] José G. Chan Baquedano, "Una nueva embajada en Seúl", en Cecilio Garza Limón (coord.), *op. cit.*, p. 169.

[28] Won Shin-dong, "Tras el petróleo mexicano y el deporte coreano: una visión retrospectiva", en *ibid.*, pp. 234 y 235.

[29] Véase *Estadísticas históricas de México*, tomo II, Aguascalientes, INEGI, 1999.

turbulencia social que por entonces azotaba a Centroamérica; otros consideraban que ese país era la versión asiática del Chile pinochetista; otros equiparaban la masacre de Kwanju con la represión del 2 de octubre de 1968 contra los estudiantes mexicanos. Además consideraban que la lucha por la democracia en Corea del Sur era una ocasión para que los mexicanos persistieran en sus propios reclamos democráticos.[30] La actitud crítica frente al gobierno de Chun Doo-hwan llevó a algunos periodistas a pedir el cese de los encuentros bilaterales y la ruptura de relaciones diplomáticas con Seúl.[31]

La dirección de las relaciones, empero, marchaba en sentido contrario. En enero de 1987, por fin fue nombrado el primer embajador mexicano residente en Corea del Sur; la responsabilidad recaería en Ricardo Galán Méndez. Aparte de los crecientes vínculos económicos, sociales y culturales entre ambos países, el establecimiento de la embajada mexicana coincidió con, al menos, otros tres factores: *a)* la segunda distensión internacional, gracias a la cual, hacia fines de los ochenta, Corea del Sur comenzó a normalizar relaciones con potencias otrora enemigas, como la Unión Soviética y China; *b)* la inminente celebración de los Juegos Olímpicos en la ciudad de Seúl en 1988, celebración que habría de significar el debut oficial de Corea del Sur como potencia emergente; *c)* las crecientes demandas por un pluralismo en la vida política en Corea, que finalmente sería acelerada con la llamada "promesa de democratización", emitida por el mandatario coreano Roh Tae-Woo, en 1987.

En 1988, el secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda Amor, efectuó la primera visita de un canciller mexicano a Seúl. Ese año también comenzaron las inversiones de firmas coreanas en México, con el establecimiento de plantas de electrodomésticos como Samsung, en Tijuana, y Lucky Goldstar y Daewoo, en Mexicali. En 1989, Hyundai inauguró una fábrica de contenedores en Tijuana.[32] En vista de esta relación económica, cada vez más intensa y madura, no resulta casual que el mismo año haya sido signado, en Seúl, el Acuerdo de Cooperación Económica, Científica y Técnica. Dos años más tarde, en la ciudad de México se reuniría, por primera vez, la Comisión Mixta de Cooperación Económica, Científica y Técnica México-

---

[30] Véase, por ejemplo, Anne Marie Mergier, "Como en Centroamérica, el pueblo se rebeló y lo aplastaron", en *Proceso*, núm. 187, 2 de junio de 1980, p. 19, y Froylán M. López Narváez, "De París a Kwanju", en *Proceso*, núm. 239, 2 de junio de 1980, p. 20.

[31] Véase Froylán López Narváez, "México como Corea", en *Proceso*, núm. 239, 1 de junio de 1981, p. 19.

[32] Ricardo Galán, "Recordando la época de primer embajador en Corea", en C. Garza Limón, *op. cit.,* p. 241.

Corea del Sur. El camino estaba abierto para el veloz incremento de los intercambios políticos, sociales, económicos y culturales que habrían de acontecer a lo largo de las siguientes dos décadas. Por fin, el amor surcoreano fue correspondido por el gobierno de México. El fin de la Guerra Fría, la persistencia de las interacciones culturales, la democratización de ambos países, la formación de bloques económicos y el mayor pragmatismo de la diplomacia en Seúl y en la ciudad de México calmarían el oleaje para permitir el acercamiento transpacífico.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Conclusiones
DE LA EFICIENCIA DIPLOMÁTICA: LA DIAGNOSIS DEL PODER EJECUTIVO EN ASIA

El verticalismo propio del sistema presidencialista es el principal mecanismo de funcionamiento del gobierno mexicano; a esta característica se adjudica generalmente una connotación negativa cuando se establece una relación de igualdad entre presidencialismo y autoritarismo. No obstante, nos parece necesario ir más allá de los juicios de valor inherentes al establecimiento apresurado de esa relación de igualdad. En efecto, durante la instauración de relaciones diplomáticas con los gobiernos de los países del Sureste asiático, la voluntad del presidente de la República (o, en su defecto, la del secretario de Relaciones Exteriores) determinó tanto la respuesta acordada a las propuestas sobre el establecimiento de relaciones diplomáticas provenientes de los gobiernos de los nuevos países independientes de aquella región como la conducta de los representantes diplomáticos mexicanos.

Durante las negociaciones de las relaciones diplomáticas, el verticalismo fundamental del sistema político mexicano aparece de manera clara; sin embargo, la noción de "verticalismo", por sí misma, poco permite decir acerca de la eficacia del sistema político mexicano para administrar las relaciones políticas con los gobiernos foráneos. Para apreciar esa eficacia al margen de normas de valor, es necesario reconstruir el funcionamiento del sistema en el campo específico de las relaciones bilaterales; aquí nos ocuparemos de los gobiernos asiáticos en general, y de los de la región del Pacífico asiático en particular.

A partir de las experiencias en materia de política exterior durante el periodo cubierto por la segunda parte de nuestro trabajo, nos parece necesario emitir un diagnóstico sobre la eficacia diplomática de las diferentes administraciones del gobierno mexicano, desde la de Manuel Ávila Camacho (por haber establecido relaciones diplomáticas con la República de Líbano y por haber iniciado la diversificación de las relaciones con los gobiernos asiáticos) hasta la de Miguel de la Madrid Hurtado (por haber culminado la fase de la política exterior basada en relaciones bilaterales directas y en relaciones bilaterales a través de los foros multilaterales).

El diagnóstico se apoya en un índice que hemos denominado "Índice de Eficiencia Diplomática" y que está construido sobre la base de cuatro indica-

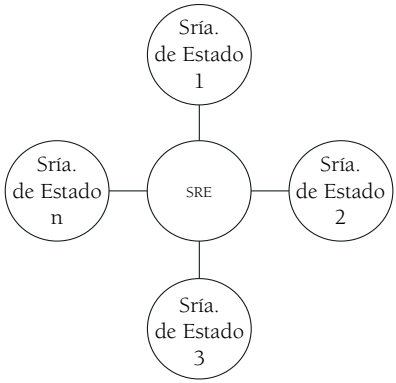
dores: *a)* el establecimiento de relaciones oficiales, dominio cuasi exclusivo del presidente de la República; *b)* las visitas de Estado realizadas por el responsable de la rama ejecutiva del gobierno a países asiáticos; *c)* las visitas de altos funcionarios gubernamentales asiáticos a México; *d)* los acuerdos bilaterales firmados por el gobierno mexicano y los asiáticos. Con los tres primeros indicadores evaluamos la "eficiencia diplomática del Ejecutivo", en la medida en que dichos indicadores están básicamente referidos a actividades que conciernen al titular de esa rama gubernamental. Como fuentes de información básica utilizamos los informes presidenciales, teniendo en cuenta que no siempre son exhaustivos en cuanto a las visitas de altos funcionarios; sin embargo, esa misma carencia de exhaustividad refleja la importancia acordada a las visitas de funcionarios específicos.

Con el cuarto indicador evaluamos la "eficiencia diplomática de la administración pública", es decir, la eficiencia en la gestión de las relaciones bilaterales en el ámbito del sistema gubernamental mexicano. En este ámbito, el verticalismo fundamental del sistema presidencialista deja el lugar a una relación horizontal entre muy diversas instancias gubernamentales, no sólo de la rama ejecutiva del gobierno, sino también de las otras dos ramas gubernamentales: la legislativa y la judicial. De esta relación entre las ramas de gobierno derivamos la referencia a la gestión de las relaciones bilaterales en el ámbito del sistema gubernamental mexicano. Las fuentes de información utilizadas son los acuerdos o convenios bilaterales establecidos entre el gobierno mexicano y sus contrapartes asiáticas; la selección de los acuerdos y convenios está basada en el hecho de que son el resultado del trabajo conjunto de instancias pertenecientes a las tres ramas de gobierno.

La eficiencia diplomática sistémica depende no sólo de las relaciones horizontales entre instancias de las tres ramas de gobierno, sino también de la función central de la SRE; esa centralidad se manifiesta de tres modos: primeramente, en el marco del juego entre secretarías de Estado, pues la de Relaciones Exteriores se desempeña, a la vez, como promotora y como coordinadora de las iniciativas que desembocan en acuerdos intergubernamentales bilaterales específicos.

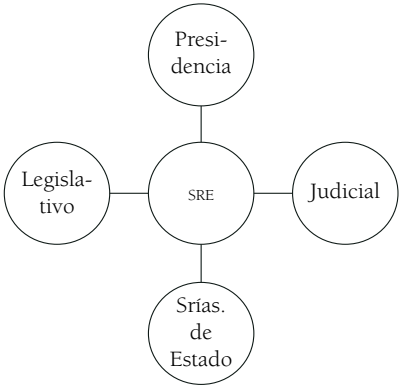
Por otra parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece funciones específicas del Senado en materia de política exterior, en general, y de ratificación de tratados internacionales, en particular; además, dependiendo del contenido temático de la negociación para firmar un acuerdo bilateral, la rama judicial también participa en los trabajos gubernamentales; en consecuencia, la SRE desempeña una segunda centralidad, pues debe

Figura 1. Primera forma de centralidad de la SRE



establecer la comunicación y los equilibrios entre las secretarías de Estado y las ramas legislativa y judicial del gobierno.

Figura 2. Segunda forma de centralidad de la SRE

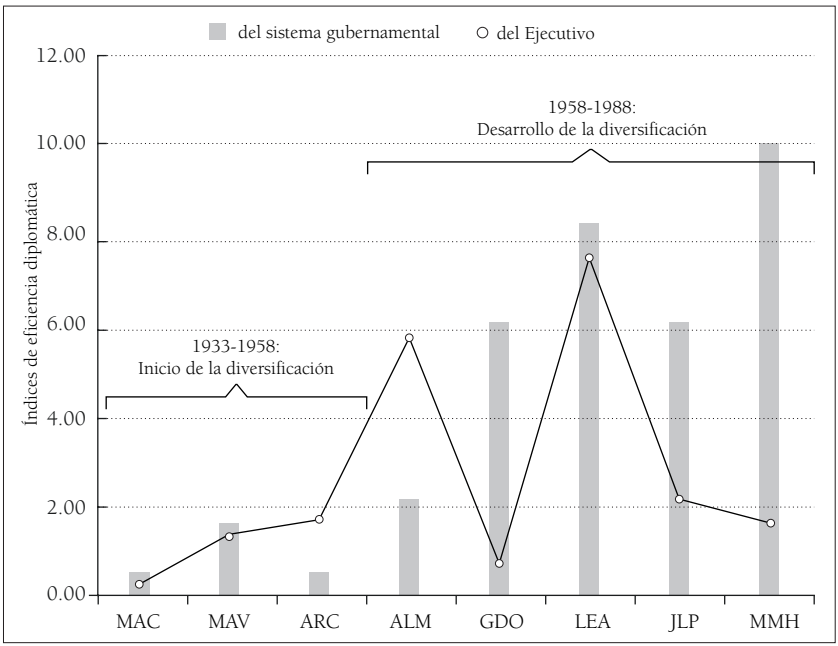


Por si eso fuera poco, una vez ratificados los tratados, éstos se convierten en el marco normativo de la política del jefe de Estado mexicano; con ello se establece la tercera forma de centralidad de la SRE y, a través de ella, se restablece el verticalismo del sistema político mexicano, pero esta vez dirigido de abajo (de las secretarías de Estado así como de las ramas legislativa y judicial) hacia arriba (la Presidencia de la República).

El lector no deberá sorprenderse al descubrir que el indicador de la eficacia del Ejecutivo puede diferir del de la eficacia de la administración pública; en efecto, ante las solicitaciones de los participantes en el sistema, cada actor puede asumir una actitud activa o una actitud pasiva; la eficacia absoluta del sistema depende de la actividad de todos los actores; en contraste, la ineficacia absoluta deriva de la inactividad de todos los participantes; una eficacia relativa es el resultado de la combinación de actitudes activas y pasivas. Así, la gráfica 1 muestra disparidades entre una y otra formas de la eficacia en cada una de las administraciones gubernamentales que integran el periodo estudiado.

Por otra parte, la gráfica 1 también muestra que el largo periodo 1933-1988 puede ser dividido en dos fases principales. La primera de ellas abarca de 1933 (año en que el gobierno mexicano fue aceptado como miembro de la Sociedad de Naciones y en que el foro multilateral se convirtió en otro campo para cultivar las relaciones bilaterales) al 30 de noviembre de 1958, y la hemos denominado "fase del inicio de la diversificación de las relaciones bilaterales con los gobiernos asiáticos"; esta fase culminó con la administración de Adolfo Ruiz Cortines, durante

Gráfica 1. Eficiencia diplomática del gobierno mexicano



la cual se establecieron las relaciones diplomáticas con los primeros gobiernos del Sureste asiático. La segunda fase abarca del 1 de diciembre de 1958 al 30 de noviembre de 1988, es decir, cubre de la administración de Adolfo López Mateos a la de Miguel de la Madrid Hurtado, y la hemos llamado "fase del desarrollo de la diversificación de las relaciones diplomáticas con los gobiernos asiáticos".

1932-1958: EL INICIO DE LA DIVERSIFICACIÓN DE LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS BILATERALES

Uno de los efectos políticos de la Segunda Guerra Mundial fue la descolonización de Asia, en un primer momento, y de África en una segunda fase. Los imperios europeos empezaron a desintegrarse y, con ello, el sistema internacional entró en una fase de reestructuración para incorporar a los países que alcanzaban la independencia política. En el Asia Menor, Líbano fue uno de los países que proclamaron su independencia política en pleno conflicto bélico; en efecto, la proclamación unilateral fue hecha el 26 de noviembre de 1941, pero no fue sino hasta el 22 de noviembre de 1943 cuando la "comunidad internacional" reconoció al Líbano independiente. Sin duda, la presencia en México de una comunidad de origen árabe importante, en la cual los libaneses destacaban por su influencia económica y política, debió ser el principal factor para que el gobierno mexicano decidiera establecer relaciones diplomáticas con su contraparte libanesa; así, Manuel Ávila Camacho, en su último Informe de Gobierno, subrayaba:

> Al iniciarse el actual periodo presidencial, nuestras relaciones en Asia se limitaban a dos países: China y el Japón. Si con el segundo se encuentran rotas, en cambio se han robustecido con el primero y contamos con nuestros amigos a la República del Líbano, y nos fue dable participar del júbilo de los filipinos al adquirir el pleno ejercicio de su soberanía.[1]

La primera frase de la cita no debe ser entendida en el sentido de que, hasta entonces, el gobierno mexicano sólo había tenido relaciones diplomáticas con las autoridades imperiales de China y de Japón. El 14 de mayo de 1902, el gobierno de Porfirio Díaz había firmado un Tratado de Amistad y Comercio con su contra-

[1] Secretaría de Relaciones Exteriores, *20 años de política exterior a través de los informes presidenciales, 1970-1990*, prólogo de Fernando Solana, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1990, p. 95.

parte del Imperio persa, estableciendo así relaciones intergubernamentales formales.[2] En su Informe del 1 de abril de 1911, Porfirio Díaz señalaba que, el 23 de diciembre de 1910, los representantes plenipotenciarios del Imperio otomano y del gobierno mexicano firmaron un Protocolo Consular, en Roma;[3] tan sólo unos meses después, Francisco León de la Barra, en el informe del 16 de septiembre de 1911, afirmaba que el gobierno mexicano había instalado agencias comerciales en Constantinopla y Alejandría, las cuales serían elevadas automáticamente al rango de consulados en el momento en que el Senado de la República aprobase el Protocolo Consular.[4] Finalmente, el 25 de mayo de 1927, después del desmantelamiento del Imperio otomano, los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y de la República de Turquía firmaron un Tratado de Amistad. El lector recordará la presencia en México de una importante comunidad de origen árabe proveniente de regiones integrantes del Imperio otomano, comunidad que se había internado en el país con documentación migratoria expedida por las autoridades otomanas; por dicha razón, los inmigrantes eran popular y genéricamente llamados "turcos"; también en este caso, la protección de los sujetos del Imperio otomano, y más tarde de los provenientes de la República de Turquía, explica en gran medida el interés por firmar ambos tratados de amistad con el gobierno mexicano.

Hubo que esperar hasta el término de la Segunda Guerra Mundial para que el gobierno mexicano resolviese todos sus diferendos con las potencias líderes del bloque aliado y empezase a fijar su atención en Asia, una región que había quedado fuera de sus intereses políticos inmediatos; así, durante la administración de Manuel Ávila Camacho, la reconstrucción de las relaciones con el gobierno de la República de China,[5] el acercamiento político entre los gobiernos mexicano y filipino y, sobre todo, el establecimiento de relaciones di-

---

[2] En el informe del 1 de abril de 1903, Porfirio Díaz notificaba el asunto al Congreso de la Unión, indicando que el ministro extraordinario y plenipotenciario del Imperio, acreditado ante el gobierno de Washington, presentó su acreditación ante el gobierno mexicano. Secretaría de Relaciones Exteriores, *Un siglo de relaciones*…, *op. cit.*, p. 217.

[3] *Ibid.*, p. 243.

[4] *Ibid.*, p. 246.

[5] Esa recomposición se expresó a través de iniciativas políticas relevantes: el 23 de julio de 1943, el gobierno mexicano decidió elevar al rango de embajada la legación mexicana en Chungking (capital de la República de China durante una fase del conflicto bélico); el 1 de agosto de 1944, los gobiernos mexicano y chino firmaron un nuevo Tratado de Amistad, cancelando los diferendos políticos derivados de los motines antichinos de los años veinte y treinta en buena parte de los estados mexicanos del centro y del norte; en 1945, los gobiernos intercambiaron las más altas condecoraciones otorgadas a sus respectivos jefes de Estado; el Águila Azteca concedida a Chiang Kai Chek es exhibida en el Chiang Kai Chek Memorial, en Taipei. Véase Secretaría de Relaciones Exteriores, *20 años de política exterior*…, *op. cit.*, pp. 70, 80 y 86.

plomáticas con el gobierno libanés marcan el comienzo de la fase del inicio de la diversificación de las relaciones político diplomáticas con los gobiernos de los países asiáticos, en general, y de los países del Pacífico asiático, en particular. El cuadro 1 contiene, en forma desagregada, los componentes parciales y los valores totales del Índice de Eficiencia Diplomática del Ejecutivo (IEDE) y del Índice de Eficiencia Diplomática de la Administración Pública (IEDAP). Podemos, por tanto apreciar que, en esta fase, el IEDE depende básicamente del número de gobiernos con los cuales fueron establecidas relaciones diplomáticas. En ese sentido, las administraciones de Miguel Alemán Valdés y de Adolfo Ruiz Cortines prosiguieron con la formalización de relaciones diplomáticas.

Un aspecto importante de este proceso es que, debido a la presencia de las comunidades de origen árabe y judío, así como a su influencia política económica, el gobierno mexicano privilegió, en la etapa temprana de la fase, la formalización de relaciones diplomáticas con los gobiernos de los países cuyos territorios habían formado parte del Imperio otomano, en su etapa final. Miguel Alemán Valdés, en el Informe de Gobierno del 1 de septiembre de 1951, anunciaba al Congreso de la Unión el establecimiento de relaciones bilaterales con los gobiernos de la República de Siria y del Reino de Iraq; en el Informe de Gobierno de 1952, daba cuenta del inicio de relaciones diplomáticas con el Estado de Israel. Adolfo Ruiz Cortines culminaría este proceso al formalizar las relaciones con el gobierno de Arabia Saudita, durante el lapso cubierto por el Informe de Gobierno del 1 de septiembre de 1953.

En materia de relaciones con los gobiernos del llamado "Lejano Oriente", Miguel Alemán Valdés reanudó los vínculos, interrumpidos por la guerra, con Japón e instauró relaciones con la República de la India. Adolfo Ruiz Cortines, por su parte, extendió las relaciones hacia el Sureste asiático, comenzando con Indonesia y Filipinas; ya en la etapa final del sexenio, lo hizo con Pakistán. Un segundo aspecto destacado a lo largo de esta fase es que, desde muy temprano, las circunstancias internas (como en el caso de los gobiernos del "Cercano Oriente") o internacionales (como en el caso de los gobiernos indio y pakistaní), la diplomacia mexicana se vio obligada a buscar equilibrios políticos. Esta política de equilibrios fue respetada escrupulosamente, salvo en el caso de las relaciones con la República de China y la República Popular China.

En relación con el segundo indicador del IEDE, cabe señalar que, en materia de visitas oficiales, los jefes de Estado mexicanos no tuvieron ningún interés en desplazarse a países asiáticos; de allí que este indicador pese absolutamente de manera negativa en el valor final del IEDE. En materia de las visitas a México de altos funcionarios asiáticos, también podemos apreciar que

Cuadro 1. Eficiencia diplomática gubernamental, 1940-1988

Administraciones	Establecimiento de relaciones diplomáticas		Visitas de jefe de Estado mexicano		Visitas a México de altos funcionarios		Índice de Eficiencia Diplomática del Ejecutivo	Tratados bilaterales con gobiernos asiáticos	Índice de Eficiencia Diplomática de la A.P.
	Total	Índice	Total	Índice	Total	Índice			
Manuel Ávila Camacho	1	0.77					0.26	1	0.56
Miguel Alemán Valdés	5	3.84					1.28	3	1.67
Adolfo Ruiz Cortines	4	3.08			3	2.14	1.74	1	0.56
Adolfo López Mateos	2	1.54	4	5.71	14	10	5.75	4	2.22
Gustavo Díaz Ordaz					2	2.14	0.71	11	6.11
Luis Echeverría Álvarez	13	10	7	10	4	2.86	7.62	15	8.33
José López Portillo			4	5.71	1	0.71	2.14	11	6.11
Miguel de la Madrid Hurtado			3	4.29	1	0.71	1.67	18	10.00

Fuentes: Secretaría de Relaciones Exteriores, "Tratados celebrados por México, 1823-2004", *"Informes de Gobierno"*. Secretaría de Relaciones Exteriores/Senado de la República.

sólo la administración de Adolfo Ruiz Cortines les otorgó cierta importancia, destacando el interés de los viajes encabezados por el vicepresidente de la República de la India, el ministro de Relaciones Exteriores de Japón y el director general de Comercio de Indonesia.

La combinación de los tres indicadores (establecimiento de relaciones diplomáticas, visitas al extranjero del jefe de Estado mexicano y visitas a México de altos funcionarios asiáticos) arroja valores crecientes del IEDE: 0.26, 1.28 y 1.74 para las administraciones Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán Valdés y Adolfo Ruiz Cortines, subrayando un interés creciente de los gobiernos mexicanos por los temas asiáticos en general. En cuanto al IEDAP, los valores también fueron mínimos y registraron altibajos: 0.56, 1.67 y 0.56 para cada una de las tres administraciones consideradas en esta fase del inicio de la diversificación de las relaciones diplomáticas; por supuesto, esos valores están ligados a dos factores: por un lado, las relaciones formales intergubernamentales eran muy recientes; por el otro, el número de gobiernos asiáticos era todavía muy reducido. No obstante, es posible apreciar las disparidades entre la actividad diplomática del Ejecutivo y el trabajo sistémico en materia de la gestión de las relaciones diplomáticas.

1958-1988: EL DESARROLLO DE LA DIVERSIFICACIÓN DE LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS BILATERALES

La fase del desarrollo de la diversificación de las relaciones diplomáticas, como muestra la gráfica 1 (p. 314), abarca cinco administraciones gubernamentales; éstas pueden ser divididas en dos grupos, de acuerdo con los valores del IEDE. El primer grupo está integrado por las administraciones de Adolfo López Mateos y de Luis Echeverría Álvarez, con los valores más elevados del indicador: 5.75 y 7.62. Los valores altos se deben a que, en ambos casos, los tres componentes del indicador tienen valores significativos; así, la administración de Adolfo López Mateos estableció relaciones diplomáticas con los gobiernos de Vietnam del Sur y Corea del Sur, mientras que la administración de Luis Echeverría Álvarez lo hizo con 13 gobiernos asiáticos, entre los cuales destacan la República Popular China, en el Noreste asiático, y la Federación de Malasia, la República de Vietnam, el Reino de Tailandia, la República de Singapur y Birmania, en el Sureste asiático. Para cada una de esas administraciones, el Índice Parcial fue de 1.54 y 10 puntos, siendo este último el valor más elevado de todo el periodo en estudio.

A primera vista, podría decirse que el gobierno mexicano siguió desarrollando un interés creciente por las relaciones políticas con sus contrapartes

asiáticas, y en particular con las de la región asiática del Pacífico. En cierto sentido, la afirmación puede ser válida para la administración de Adolfo López Mateos; pero para la administración de Luis Echeverría Álvarez las relaciones con gobiernos asiáticos parecerían ser circunstanciales, en la medida en que se inscribían en la política tercermundista del titular del Ejecutivo de la época; en efecto, en su último Informe de Gobierno, el 1 de septiembre de 1976, Luis Echeverría Álvarez establecía el saldo de la política exterior sexenal: "En seis años duplicamos nuestros contactos amistosos con los pueblos del mundo. Al inicio del presente sexenio, México tenía vínculos diplomáticos con 67 naciones y en la actualidad tenemos relaciones con 129 países".[6] Es decir, de los 62 países con los cuales fueron establecidos los vínculos político diplomáticos, tan sólo 13 (20.97%) estaban ubicados en el continente asiático. El tercermundismo del presidente de la República, más que una estrategia de política exterior basada en los intereses nacionales, estuvo detrás de esa diversificación hacia todas las direcciones del orbe.

En materia de visitas de Estado del titular del Ejecutivo, Adolfo López Mateos destaca por haber sido el primer presidente mexicano en realizar una gira por países asiáticos: India, Japón, Indonesia y Filipinas; con ello, el valor parcial del Índice fue de 5.71 puntos, el segundo valor más grande. Luis Echeverría Álvarez, por su parte, destaca por ser el presidente mexicano que realizó el mayor número de visitas de Estado durante su gestión: en marzo de 1972 visitó Japón; en 1973 se entrevistó con los dirigentes de la República Popular China, y del 8 de julio al 18 de agosto de 1975, realizó la legendaria Gira Tricontinental, durante la cual tuvo entrevistas con jefes de Estado y de gobierno de 11 países de África, Asia y América Latina; en el caso de los asiáticos, lo hizo con los de Irán, República de la India, Sri Lanka, Arabia Saudita y el Estado de Israel; en su caso, el valor parcial del Índice fue de 10 puntos, el más elevado de todos.

En relación con las visitas de altos funcionarios asiáticos a México, la situación se invirtió; es decir, la administración de Adolfo López Mateos fue la que dio cuenta del mayor número de visitas (14) y el Índice Parcial fue de 10 puntos, el más alto del rubro. La administración de Luis Echeverría Álvarez, con sólo cuatro visitas mencionadas en los informes de gobierno, alcanzó un Índice Parcial de 2.86 puntos, el segundo valor más elevado. De acuerdo con todos estos factores, la administración de Luis Echeverría Álvarez tuvo el IEDE más elevado de todo el periodo: 7.62 puntos; mientras que la administración de Adolfo López Mateos obtuvo el segundo valor más grande: 5.75. El segundo grupo de admi-

[6] *Ibid.*, p. 54.

nistraciones gubernamentales se caracteriza por los valores bajos o relativamente bajos del IEDE y, de acuerdo con el orden creciente de dichos valores, está integrado por las administraciones de Gustavo Díaz Ordaz (0.71 puntos), Miguel de la Madrid Hurtado (1.67 puntos) y José López Portillo (2.14 puntos). Las tres administraciones tienen como rasgo común no haber establecido relaciones diplomáticas con ningún país asiático. Si a eso añadimos que Gustavo Díaz Ordaz fue el único en no realizar visitas de Estado a países asiáticos, y que sus informes de gobierno sólo dan cuenta de la visita del embajador especial de la República Democrática de Vietnam, eso explica que el IEDE haya alcanzado el valor más bajo de todas las administraciones incluidas en el periodo examinado.

En el caso de su administración, Miguel de la Madrid Hurtado realizó visitas de Estado a India, Japón y la República Popular China; de allí que el Índice Parcial haya alcanzado un valor de 4.29 puntos; en contraste, sus informes de gobierno tan sólo reportan la visita del presidente de la India; por tanto, como en el caso de Díaz Ordaz, el Índice Parcial fue el más bajo del rubro: 0.71 puntos. Durante la administración de José López Portillo, el presidente de la República visitó la República Popular China, Japón, Filipinas y la India; con ello, el Índice Parcial obtuvo un valor de 5.71 puntos. A lo largo de ese sexenio, siete jefes de Estado o de gobierno visitaron México, con lo que el Índice Parcial fue de 5 puntos. Cabe señalar que los jefes de Estado o de gobierno de Arabia Saudita, Bangladesh, República Popular China, Filipinas, India y Japón estuvieron en México en circunstancias muy particulares, pues participaron en la Cumbre de Cancún, a principios de 1980.

Más allá de los altibajos en el desempeño diplomático del Ejecutivo durante esta segunda fase, el comportamiento del IEDAP presenta tres rasgos importantes: por un lado, los valores son elevados: 6.11 puntos en los casos de las administraciones de Gustavo Díaz Ordaz y de José López Portillo; 8.33 puntos para la administración de Luis Echeverría Álvarez, y 10 puntos para la administración de Miguel de la Madrid Hurtado. Por otra parte, como muestra la gráfica 1 (p. 314), en todos los casos, los IEDAP son superiores a los IEDE, lo que indica que, durante esta fase específica del estudio, el gubernamental era un sistema que trabajaba en dos planos diferentes: el de las decisiones del Ejecutivo, dependientes de actos personales muchas veces más volitivos que políticos, y el de la gestión administrativa, determinado por una lógica institucional apegada a los intereses del gobierno en conjunto. Finalmente, aunque durante la administración de José López Portillo hubo un retroceso respecto del valor del IEDE alcanzado durante la administración precedente, ese valor fue igual al registrado durante el gobierno de Gustavo Díaz

Cuadro 2. Asia en la política exterior de México, 1946-1987

	Periodo interinformes	Relaciones diplomáticas	Visitas de Estado del titular del Ejecutivo	Visitas de jefes de Estado y de gobierno, de ministerios
Manuel Ávila Camacho	1-sep.-1945 a 30-ago.-1946	República de Líbano.		
Miguel Alemán Valdés	1-sep.-1950 a 30-ago.-1951	República de Siria, Reino de Iraq.		
	1-sep.-1951 a 30-ago.-1952	República de India, Estado de Israel Japón (reanudación).		
Adolfo Ruiz Cortines	1-dic.-1952 a 30-ago.-1953	República de Indonesia. República de Filipinas. Arabia Saudita.		
	1-sep.-1954 a 30-ago.-1955			Sarvepalli Radhakrishnan, vicepresidente de la India. Katsuo Okasaki, ministro de Relaciones Exteriores de Japón.
	1-sep.-1955 a 30-ago.-1956			Director general de Comercio de Indonesia.
	1-dic.-1954 a 30-ago.-1955	Pakistán.		

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Adolfo López Mateos	1-dic.-1958 a 30-ago.-1959		Ahmed Sukarno, presidente de Indonesia. Golda Meier, ministra de Relaciones Exteriores de Israel. Nobusuke Kishi, primer ministro del Japón.	
	1-sep.-1959 a 30-ago.-1960		Ahmed Sukarno, presidente de Indonesia. Rey de Nepal. Ministros de Relaciones Exteriores de Japón.	
	1-sep.-1961 a 30-ago.-1962	Vietnam del Sur, Corea del Sur.	Ministro de Relaciones Exteriores de la República Árabe Unida. Jawaharlal Nehru, primer ministro de la India.	
	1-sep.-1961 a 30-ago.-1963	India, Japón, Indonesia y Filipinas.		

Cuadro 2. Asia en la política exterior de México, 1946-1987 (*continuación*)

	Periodo interinformes	Relaciones diplomáticas	Visitas de Estado del titular del Ejecutivo	Visitas de jefes de Estado y de gobierno, de ministerios
	1-sep.-1963 a 30-ago.-1964			Zulfikar Alí Bhuto, ministro Relaciones Exteriores de Pakistán. Visita del príncipe Akihito del Japón. Ministro de Relaciones Exteriores de Líbano. Ministro de Relaciones Exteriores de Jordania. Ministro de Relaciones Exteriores de Siria, Husseing Sulfikar Sabri. Ministro de la Presidencia de la RAU para Asuntos Exteriores.
Gustavo Díaz Ordaz	1-sep.-1965 a 30-ago.-1966			Enviado especial del gobierno de Estados Unidos, tema intervención en Vietnam.
	1-sep.-1967 a 30-ago.-1968			Embajador especial de la R.D. de Vietnam, tema conflicto en su país.
Luis Echeverría Álvarez	1-sep.-1971 a 30-ago.-1972	R.P. China.	Japón.	
	1-sep.-1972 a 30-ago.-1973		R.P. China.	
	1-dic.-1973 a 30-ago.-1974	Federación de Malasia.		
	1-dic.-1974 a 30-ago.-1975	Vietnam del Norte, Irán, Reino de Tailandia, República de Singapur,	Irán, India, Sri Lanka, Arabia Saudita, Israel(*).	Sha de Irán. Kakuei Tanaka, primer ministro de Japón.

**Diario de Debates,* núm. 21, año II, Legislatura XLIX, Periodo Comisión Permanente, 4 de julio de 1975 en, <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/49/2do/CPerma/19750704.html>.

		Emirato de Qatar, R.P. de Bangladesh, Reino de Jordania, Kuwait, Sultanato de Omán, R.P. de Yemén, Estado de Bahrein.		Chen Yung-Kui, viceprimer ministro Asuntos Agrícolas, R.P. China.
	1-sep.-1976 a 30-ago.-1976	Myanmar (Birmania).		Nguyen Thi Bhin, ministro de Asuntos Exteriores de Vietnam del Sur.
José López Portillo	1-sep.-1977 a 30-ago.-1978			Presidente del Estado de Israel.
	1-sep.-1978 a 30 ago.-1979		R.P. China, Japón y Filipinas.	
	1-sep.-1980 a 30-ago.-1981		República de la India.	
	1-sep.-1981 a 30-ago.-1982		22 jefes de Estado y de gobierno en Cancún.	
Miguel de la Madrid Hurtado	1-sep.-1984 a 30 ago.-1985		República de la India.	
	1-sep.-1985 a 30-ago.-1986			Presidente de la República de la India.
	1-sep.-1986 a 30-ago.-1987		Japón y la R.P. China.	

Ordaz; eso permite decir que la tendencia general del IEDE apunta hacia un incremento continuo de sus valores; esto significa que, con la SRE como motor de la gestión de las relaciones diplomáticas, el sistema trabaja con una relativa autonomía y que, una vez establecidas relaciones oficiales con algún gobierno, la voluntad presidencial interviene poco en las actividades de la gestión.

Todavía más: la información contenida en el cuadro 3 nos permite afirmar que el establecimiento de relaciones bilaterales con los gobiernos de los países asiáticos fue circunstancial, mientras que la gestión sistémica de las relaciones bilaterales reforzó el interés del gobierno por desarrollar esos vínculos. En efecto, el cuadro 3 sintetiza la información concerniente a todos los acuerdos bilaterales firmados por el gobierno mexicano, desde 1823 hasta el 30 de julio de 2007. En términos generales, el gobierno había firmado un total de 1,893 acuerdos, de los cuales tan sólo 156 (8.2%) tenían como contrapartes gobiernos asiáticos. La cifra, por sí misma, puede parecer baja; sin embargo, cuando vemos la evolución de los acuerdos a lo largo del tiempo, es posible confirmar el interés creciente del sistema gubernamental mexicano por desarrollar las relaciones bilaterales con los gobiernos asiáticos.

Como fechas bisagra hemos escogido el 20 de noviembre de 1952 (firma del Acuerdo sobre Transportes Aéreos, con el gobierno de las Filipinas)[7] y el 30 de noviembre de 1988 (término de la gestión administrativa de Miguel de la Madrid Hurtado). Hasta el 20 de noviembre de 1952, el total de acuerdos bilaterales firmado era de 465, de los cuales tan sólo 16 (3.4%) correspondían a países asiáticos. Durante el periodo del 21 de noviembre de 1952 al 30 de noviembre de 1988 (lapso que coincide *grosso modo* con nuestro periodo de estudio) los acuerdos bilaterales suscritos fueron 715, y de ellos 60 (8.4%) con gobiernos asiáticos. Del 1 de diciembre de 1988 en adelante, fueron suscritos 713 acuerdos bilaterales, de los cuales 79 (11.1%) tuvieron como contraparte gobiernos asiáticos. En consecuencia, esto confirma el interés creciente por desarrollar las relaciones político-diplomáticas con los gobiernos asiáticos.

No obstante, durante el periodo estudiado ese interés se concentró en los países considerados más importantes (en términos de su influencia económica o política, como Japón) o más grandes (en términos de su tamaño físico o poblacional, como República Popular China e India), en detrimento

[7] La fecha tiene un interés político adicional, pues las relaciones diplomáticas con el gobierno filipino no fueron oficializadas sino hasta el 14 de abril de 1953; es decir, el acuerdo sobre transporte aéreo fue firmado antes del establecimiento de relaciones oficiales, lo cual violó las reglas que el personal diplomático de la SRE se había fijado a sí mismo.

Cuadro 3. Tratados bilaterales firmados por el gobierno mexicano con gobiernos asiáticos, 1888-2007

	Total		Al 20 de noviembre de 1952		Del 21 de noviembre de 1952 al 30 de noviembre de 1988		Del 1 de diciembre de 1989 en adelante	
Total de tratados bilaterales en el mundo	1,893	100.00	465	100.00	715	100.00	713	100.00
Con gobiernos asiáticos	155	8.20	16	3.40	60	8.40	79	11.10
Con gobierno japonés	62	3.30	7	1.50	28	3.90	27	3.80
Con gobiernos SEA	19	1.00			4	0.60	15	2.10
Con gobierno R.P. China	16	0.80			6	0.80	10	1.40
Con gobierno coreano	15	0.80			4	0.60	11	1.50
Con otros gobiernos asiáticos	14	0.70	4	0.90	3	0.40	7	1.00
Con gobierno israelí	13	0.70	1	0.20	6	0.80	6	0.80
Con gobierno R. China	8	0.40	4	0.90	4	0.60		
Con gobierno indio	8	0.40			5	0.70	3	0.40

Nota: Total de acuerdos bilaterales firmados por el gobierno mexicano, al 30 de julio de 2007.

de países considerados *a priori* secundarios. Así, durante el lapso del 21 noviembre de 1952 al 30 de noviembre de 1988, de los sesenta acuerdos bilaterales con países asiáticos, veintiocho correspondieron a Japón, seis tanto a la República Popular China como a Israel, cinco a la India, cuatro a Corea y cuatro a gobiernos del Sureste asiático.

En buena medida, lo que hemos llamado interés gubernamental sistémico coincide con el interés del Ejecutivo; como hemos visto, los cuatro presidentes mexicanos que visitaron países asiáticos durante el periodo en estudio privilegiaron a Japón, la República Popular China y la India. Por fortuna, el cuadro 3 muestra asimismo que, en el pasado reciente, el interés gubernamental también se ha extendido a regiones otrora consideradas secundarias, como es el caso del Sureste asiático.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Tercera parte

LA SUSTANCIACIÓN DE LAS RELACIONES EXTERIORES: LOS MEXICANOS EN ASIA DEL PACÍFICO, 1989-2008

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Introducción
¿ESPERANDO A PROCUSTO? LOS MEXICANOS Y LA NUEVA VISIÓN DEL MUNDO: EL CAMINO A LA SUSTANCIACIÓN

Antes del 1 de septiembre de 1987, las relaciones del gobierno mexicano con los gobiernos asiáticos estuvieron marcadas por una particular visión política del mundo. El sistema económico internacional era concebido como la suma de sus componentes nacionales; esos componentes eran considerados a partir de una doble clasificación binaria: la primera establecía un sistema internacional bipolar donde "el mundo libre" se contraponía al "mundo comunista"; la segunda clasificación establecía una división cualitativa entre los países pertenecientes al "mundo libre": en un lado se ubicaban los países "desarrollados", dotados de una economía industrial, y en el otro los países "subdesarrollados", marcados por estructuras económicas dominadas por el sector primario.

Durante la fase final de los ochenta, el desfondamiento del bloque socialista puso término a la bipolaridad de la Guerra Fría, y los analistas esbozaron nuevas teorías para entender la lógica de un orden internacional apenas en gestación. Los autores de esquemas teleológicos extremistas llegaron a considerar la democracia occidental y el capitalismo como la finalidad de la historia;[1] la supuesta universalización de la libertad política (expresada en elecciones libres) y de la libertad económica (manifiesta a través de los mecanismos del libre mercado) sirvió para justificar intervenciones militares abocadas a imponer por la fuerza sistemas políticos "democráticos", y para considerar la globalización económica como la noche en la que todos los gatos son capitalistas; el mercado fue erigido en la medida para calificar las economías; por ejemplo, las de la República Popular China y de la República Democrática de Vietnam, en el momento de empezar a ser reformadas, fueron definidas como "economías en transición" al mercado o, lo que es lo mismo, al capitalismo, con lo cual fueron pasados por alto los elementos estructurales del sistema socialista.

Debido a esa caracterización apresurada de las "economías en transición" como capitalistas, el binomio "países desarrollados/países subdesarrollados" sobrevivió; sin embargo, cuando se puso el diapasón de la importancia acordada a la dimensión económica, fue sustituido por el binomio "economías industria-

[1] Véase, por ejemplo, Francis Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre,* Buenos Aires, Planeta, 1992.

lizadas/economías en desarrollo". Entre los países desarrollados o industrializados destacaba Japón, que había logrado no sólo reconstruir una base productiva devastada por la guerra, sino elevarse hasta ocupar el rango de la segunda economía industrial más grande del mundo. Por si eso fuera poco, gracias a los Acuerdos del Hotel Plaza de 1985 y a sus crecientes excedentes comerciales, Japón se encontraba en una transición que rápidamente lo convertiría en el principal centro financiero global y en el principal acreedor de todo el mundo.

Entre las economías en desarrollo de la región del Pacífico era posible establecer cuatro grupos principales:

1. La mexicana y las latinoamericanas destacaban por las dificultades financieras de los gobiernos nacionales, que terminaron convirtiéndose en un impedimento estructural para el desarrollo económico.
2. Las de Taiwán, Corea, Singapur y Hong Kong descollaban porque, siguiendo el ejemplo de Japón, habían logrado avanzar en el proceso de industrialización.[2]
3. Las de Malasia, Tailandia, Indonesia y Filipinas, bajo el impulso de sus gobiernos, ponían en práctica las lecciones derivadas de la experiencia de Singapur, para abrirse a los flujos de inversiones directas provenientes de Japón y de los NIC asiáticos.
4. Las de Vietnam y la República Popular China eran consideradas como ejemplos exitosos de economías en transición al mercado.

Los flujos de inversiones directas intensificaron los intercambios comerciales y las transferencias de tecnologías entre las economías más desarrolladas y las menos desarrolladas de la región asiática del Pacífico; la difusión geográfica del proceso de industrialización obligaba a dejar de lado la visión anterior del mundo: la industrialización de las economías del Pacífico asiático ya no podía ser entendida como resultado de procesos nacionales aislados e independientes unos de otros, sino como una dinámica regional que, partiendo de relaciones de interdependencia económica, rápidamente cristalizó en un proceso de integración económica multidimensional.

A partir de entonces, el nuevo orden económico internacional empezó a ser dominado de manera creciente por la lógica de los bloques regionales; así

[2] Las experiencias de esos países obligaron a acuñar el concepto de "países de industrialización reciente" (*newly industrializing countries* o NIC), rápidamente sustituido por el de "economías de industrialización reciente" (*newly industrializing economies* o NIE), debido los estatutos políticos de Hong Kong y de Taiwán.

pues, al comienzo de los noventa, los gobiernos participantes en la Comunidad Económica Europea (CEE) decidieron avanzar hacia la institucionalización de la Unión Europea, basada en la moneda y el mercado únicos, así como en instituciones políticas supranacionales; prácticamente al mismo tiempo, en América del Norte, nuestro gobierno y el de Estados Unidos decidieron establecer un área de libre comercio, a la cual terminó sumándose el de Canadá como tercer signatario del TLCAN. Los responsables de la administración pública mexicana fueron sensibles a esos cambios en términos tanto discursivos como en la práctica de la política.

Percepciones mexicanas sobre el nuevo orden económico internacional

En el plano discursivo, al referirse a la política de su administración respecto de los países del Pacífico asiático en su Quinto Informe de Gobierno, Miguel de la Madrid Hurtado señalaba los cambios en el contexto de la región asiática del Pacífico:

> Ha sido preocupación de mi gobierno enriquecer nuestras relaciones con los países de la Cuenca del Pacífico. Ello responde no sólo a proyectos específicos de desarrollo, sino a la necesidad más amplia de insertar a México en la región de mayor potencial económico y tecnológico.[3]

Nótese el cambio en la forma de percibir el mundo: los países, todavía con sus importancias particulares, pasaban a segundo plano en un Informe de Gobierno que daba realce a la Cuenca del Pacífico; la relevancia acordada a dicha región derivaba del hecho de ser "la de mayor potencial económico y tecnológico"; si el uso del artículo definido "la" fue utilizado con plena conciencia de su significado, entonces los autores del discurso consideraban la región de la Cuenca del Pacífico con un potencial mayor que el de Norteamérica o el de la Europa de la CEE. La visión del mundo basada en regiones económicas era establecida a partir de una jerarquización completamente nueva: la hegemonía del "mundo libre" y del orden "unipolar" quedaba fuera de la región con mayor potencial.

[3] Miguel de la Madrid Hurtado, "Quinto Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1987", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *20 años de política exterior…*, *op. cit.*, p. 118.

Para los responsables de la política exterior mexicana, la nueva visión regional de los procesos económicos no significaba abandonar las normas tradicionales de privilegiar las relaciones con los gobiernos. De allí la importancia primaria acordada, en el marco de la Cuenca del Pacífico, a las relaciones con los gobiernos de Japón y de la República Popular China. Más allá de las virtudes de la nueva visión del mundo, el recurso a la noción "Cuenca del Pacífico" generó los equívocos conceptuales señalados en la introducción general de nuestro trabajo. Pero, en todo caso, Carlos Salinas de Gortari dio un paso adicional muy importante para delinear los rasgos básicos del nuevo orden internacional, que cristalizaba luego del colapso del bloque socialista y del fin de la Guerra Fría:

> Se habla mucho del fin de la bipolaridad y del amanecer de una configuración multipolar. Pero se reconoce suficientemente que vivimos un momento mundial de primacía militar al tiempo que se consolidan nuevos polos económicos, financieros y culturales.
>
> La multipolaridad económica también ofrece retos inéditos para los mexicanos. Se perfilan cada día ante nuestros ojos tres grandes centros rectores de la dinámica mundial —Europa, el Pacífico asiático y Norteamérica— que concentran la capacidad de transformación financiera, comercial y científica y tecnológica. En los nuevos bloques no existe siempre la voluntad de dar la bienvenida y de ofrecer vínculos productivos y respetuosos a naciones como las nuestras.[4]

Nótese el progreso: la noción "Cuenca del Pacífico" era dejada de lado para destacar los polos europeo, asiático y norteamericano; el discurso de Carlos Salinas de Gortari se fundaba en un supuesto implícito: los polos eran el resultado de sendos procesos de integración regional; con ello, reforzaba la intención de Miguel de la Madrid Hurtado de abandonar la vieja visión del mundo según la cual:

$$\text{Sistema internacional} = \Sigma \text{ componentes nacionales}$$

La nueva propuesta se basaba en un continuo que, partiendo de componentes nacionales de áreas geográfico políticas específicas, pasaba por los proyectos de integración regional para desembocar en un orden internacional cada vez más determinado por la lógica de los bloques regionales o, en el lenguaje de Carlos Salinas de Gortari, polos regionales.

---

[4] Carlos Salinas de Gortari, "Segundo Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1990", en *ibid.*, pp. 129 y 130.

Figura 1. El nuevo orden internacional

[Componentes nacionales europeos] →	Bloque europeo
[Componentes nacionales asiáticos] →	Bloque asiático
[Componentes nacionales norteamericanos] →	Bloque norteamericano
[Otros componentes nacionales] →	Otros bloques menores
[Componentes nacionales no participantes en bloques regionales]	

En la época en que Carlos Salinas de Gortari presentaba su Segundo Informe de Gobierno, los especialistas e interesados en temas del Pacífico afirmaban que, con el ascenso económico de los países asiáticos del Pacífico, el dinamo de la economía mundial se desplazaba del Atlántico al Pacífico; dicho de otra manera, el tándem Norteamérica-Asia había desplazado al binomio Europa-Norteamérica; y también aseveraban que el siglo XXI sería el siglo del Pacífico. La Cuenca del Pacífico dejaba de ser una referencia puramente geográfica para adquirir un contenido específico: la presencia del bloque regional más importante (el norteamericano), y del más dinámico (el asiático). Carlos Salinas de Gortari parecía apegarse a esa línea de pensamiento.

Ernesto Zedillo Ponce de León llevó todavía más lejos el desarrollo de la nueva visión del mundo, al conjugarla con una propuesta para vincular México con las principales áreas geoeconómicas del mundo. La visión del mundo de Ernesto Zedillo Ponce de León se distinguía de la de sus antecesores por concebir un mundo centrado en México:

> Nuestra posición geográfica nos ubica entre el mundo desarrollado del norte y una gran zona en vías de desarrollo —nuestra América Latina— al sur, entre el mayor proyecto de integración, que es Europa, y la Cuenca del Pacífico, la región más dinámica del mundo. Ello marca los ámbitos estratégicos que debe atender nuestra política exterior. Las oportunidades que representan para el país otras regiones podrán concretarse sólo mediante una activa presencia. Tal es el caso de África y Medio Oriente.[5]

[5] Ernesto Zedillo Ponce de León, *Primer Informe de Gobierno, Tomo I, Soberanía, Estado de derecho y desarrollo democrático,* presentación de Ernesto Zedillo Ponce de León, México, Presidencia de la República-Dirección General de Comunicación Social, septiembre de 1995, p. 18.

Huelgan los comentarios sobre el recurso equívoco a la noción "Cuenca del Pacífico"; en cambio, vale la pena destacar el carácter multidireccional de la política exterior propuesta en el Primer Informe de Gobierno: a la visión de México como centro del mundo correspondía, cuando menos en el nivel propositivo, una atención particular a cada área geoeconómica, sin excluir zonas relativamente descuidadas hasta entonces, como África y el Medio Oriente. Así, para "la Cuenca del Pacífico", proponía:

> [...] consolidar los acuerdos y vínculos con Japón y estructurar relaciones bilaterales con cada miembro de APEC, con especial interés en el grupo de países de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático para aprovechar oportunidades de desarrollo y dar mayor sentido a nuestra participación en este importante foro mundial.[6]

Pese al giro novedoso en la forma de entender el mundo, los mecanismos propios de la administración pública mexicana operaban (y siguen operando) como un cedazo al pasar de la visión general del mundo a la puesta en práctica de políticas específicas para integrar México a un nuevo orden internacional. Así, pese a las diferencias esenciales en la visión general del nuevo sistema internacional, las prácticas políticas de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo Ponce de León pasaron por el cedazo administrativo y, en vez de desarrollar una política exterior acorde con la nueva realidad de los bloques regionales, volvieron al esquema bilateral tradicional; aunque, como veremos a lo largo de esta tercera parte, los mecanismos bilaterales experimentaron una diversificación como resultado de la apertura de nuevos espacios a la participación de actores políticos que, hasta entonces, habían tenido una función intermitente, como el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, o limitada, como los funcionarios de la Secofi/SE. En todo caso, hubo una coincidencia entre las propuestas concretas de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo Ponce de León para vincular México a la región asiática del Pacífico:

> […] abriremos nuevos y más amplios cauces de comunicación y relación con la Cuenca del Pacífico, en especial con Japón, país con el que nos hermana esfuerzo y profundidad cultural; con la URSS mantendremos nuestra relación

[6] *Ibid.*, pp. 19 y 20.

> de amistad, al igual que con la India; con la RP China buscaremos seguir ampliando la cooperación, así como con los países de Asia y África.[7]

Al delinear las prioridades de la política exterior, la visión de los bloques o polos económicos regionales era dejada de lado con miras a recuperar el mecanismo tradicional de la relación de gobierno a gobierno. Por ello, en vez de adaptarse a los mecanismos asiáticos (la consulta y el consenso entre actores sociales y no sólo entre agentes gubernamentales) que rigen el funcionamiento de los foros regionales del Pacífico, el gobierno mexicano había optado, desde 1988, por crear la Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico (CMCP), una instancia de coordinación intersecretarial exclusivamente para participar en los procesos en curso en Asia del Pacífico.

Con el fin del predominio político del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el primer gobierno organizado sobre la base del Partido Acción Nacional (PAN) también imprimió nuevos giros a la política exterior:

> En los últimos años, el orden internacional ha experimentado profundos cambios, determinados en gran medida por la disolución de la situación bipolar que ha impactado en el equilibrio del poder mundial y por el acelerado proceso de globalización económica mundial [*sic*]. Frente a estas circunstancias, la política exterior mexicana adquiere otro alcance y significado, convirtiéndose en un elemento fundamental, no sólo para la preservación de la soberanía y seguridad nacionales, sino también para promover y apuntalar el desarrollo socioeconómico de México.[8]

En este discurso podemos constatar una coincidencia y tres diferencias en relación con los discursos de los antecesores de Vicente Fox Quesada. La coincidencia consiste en la aceptación de cambios profundos en el orden internacional, derivados del colapso del bloque socialista y del consecuente fin de la bipolaridad. La primera diferencia estriba en la forma de comprender el sistema de la Posguerra Fría: como vimos, para Carlos Salinas de Gortari ese sistema era multipolar (combinaba poderío militar con capaci-

---

[7] Carlos Salinas de Gortari, "Discurso de toma de posesión como presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 1 de diciembre de 1984", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *20 años de política exterior…*, *op. cit.*, p. 124.

[8] Vicente Fox Quesada, *Primer Informe de Gobierno, 2001*, presentación de Vicente Fox Quesada, México, Presidencia de la República, 1 de septiembre de 2001, Sección 5. Política exterior.

dades económicas); Ernesto Zedillo Ponce de León fue más específico al referirse a los proyectos de integración en Europa y en el Pacífico asiático, dando por entendido que México participaba activamente en el proyecto de integración de América del Norte; Vicente Fox Quesada, en contraste, aceptaba cambios en el equilibrio del poder mundial, pero, sobre todo, consideraba la globalización económica como el principal rasgo del mundo de la Posguerra Fría.

La segunda diferencia son los supuestos implícitos en cada visión del mundo de la Posguerra Fría: tanto los polos económicos de Carlos Salinas de Gortari como los proyectos de integración regional de Ernesto Zedillo Ponce de León suponen la intervención intergubernamental concertada como condición *sine qua non* de los acuerdos económicos regionales; en cambio, para Vicente Fox Quesada la "globalización económica mundial" suponía la libre operación de los mecanismos de mercado y Estados no interventores en los procesos económicos, nacionales o internacionales. La tercera diferencia se establece en el ámbito de la política exterior: Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León pregonaron y practicaron un liberalismo económico de consumo interno; pero, como veremos más adelante, en materia de política exterior fueron consecuentes con el intervencionismo intergubernamental que, de forma velada, rige los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, así como con la Unión Europea, y que, en forma franca, está en el centro del Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre los Estados Unidos Mexicanos y Japón.

En efecto, Vicente Fox Quesada se apegó a un discurso liberal en lo económico y en lo político, en los ámbitos nacional e internacional; de ese liberalismo derivaban los cinco "ejes de acción" de política exterior establecidos "a partir de los cambios ocurridos en México, así como de los nuevos retos que plantea un sistema internacional, en proceso de transformación":

- Proyectar al mundo el grado de madurez que han alcanzado nuestras instituciones democráticas y los avances que ha experimentado nuestra cultura política.
- Se ha apoyado y promovido […] el respeto y la defensa de los derechos humanos en todo el orbe.
- Se ha fortalecido nuestra posición frente a la defensa de la democracia como la única forma de gobierno capaz de garantizar el bienestar de los pueblos.

- Se ha buscado jugar un papel más activo en la definición del sistema internacional del nuevo milenio.
- Se promueve un desarrollo económico internacional sostenido y sustentable.[9]

El cambio de actitud del gobierno mexicano en materia de relaciones exteriores, durante la administración Vicente Fox Quesada, tuvo resultados muy diferentes a los obtenidos por sus antecesores. Para los últimos tres gobiernos de extracción priista, las relaciones bilaterales eran una condición necesaria para la intensificación de los vínculos con los países asiáticos; pero, en nuestra opinión, no eran suficientes para participar de manera eficaz en los procesos de integración regional en curso en ambas riberas del Pacífico; pese a esa insuficiencia, los gobiernos de México y del Pacífico asiático tenían una doble base política común para lograr el entendimiento: por un lado, reivindicaban los mismos principios de política exterior basados en la no intervención en los asuntos de otros Estados y en la renuncia del uso de la fuerza y de la amenaza para dirimir los diferendos internacionales; por el otro, compartían la idea de la intervención estatal para conducir los procesos económicos regionales y, por esa vía, darle un sentido al proceso de globalización, sometiéndolo a los intereses comunes de los Estados asociados y no al libre juego de la oferta y la demanda.

Para "el gobierno del cambio" el resultado fue la generación de una desconfianza de los gobiernos del Sureste de Asia; esa desconfianza se debió principalmente al activismo de la administración Vicente Fox Quesada en América Latina para defender la democracia, los derechos humanos y el libre mercado; para los asiáticos, resultaba poco atractivo abrir los espacios de concertación regional al gobierno de un país poco relevante en el contexto de la región del Pacífico, incapaz de honrar los compromisos contraídos con el gobierno de Singapur para negociar un acuerdo de libre comercio y, por si fuera poco, con veleidades intervencionistas en los asuntos internos de otros gobiernos. Por tanto, no es extraño que la solicitud del gobierno mexicano para ser admitido como socio de diálogo en el Foro Regional la Asociación de Naciones del Sureste de Asia haya sido rechazada por segunda vez durante la administración de Vicente Fox Quesada, y que ésta se haya visto obligada a pasar por el cedazo administrativo para practicar una política exterior esencialmente bilateral con los países asiáticos.

[9] *Idem.*

El desfase entre la política exterior y la diversificación de las relaciones exteriores

Sí, los responsables de las decisiones políticas en el gobierno mexicano fueron conscientes de los cambios experimentados en el sistema internacional, en la región del Pacífico y, sobre todo, en la ribera asiática del océano; sin embargo, fueron incapaces de traducir los diagnósticos innovadores sobre la dinámica del sistema internacional en medidas prácticas de política económica que permitieran a México obtener el mayor beneficio de la inserción en dicho sistema. En el plano de la práctica política, los responsables de las decisiones dentro del gobierno mexicano cambiaron de estrategia económica para adaptarse al nuevo orden internacional. No obstante, la estrategia ha sido doblemente inconsistente: en términos temporales ha carecido de continuidad; en términos espaciales ha carecido generalmente de coherencia.

Uno de los primeros antecedentes del giro en la estrategia económica se remonta a la administración de Luis Echeverría Álvarez; ésta, en efecto, privilegiaba las relaciones económicas internacionales sobre las diplomáticas tradicionales, para reivindicar un nuevo orden económico internacional basado en relaciones más equitativas entre Estados. Las administraciones de la riqueza petrolera y la insolvencia gubernamental ante los acreedores internacionales pusieron entre paréntesis la profundización de la política exterior basada en las relaciones económicas, durante la administración de José López Portillo y los primeros cuatro años de la de Miguel de la Madrid Hurtado. Ésta, finalmente, con la decisión de suscribir el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), en 1986, volvió a poner en el centro de la política exterior la dimensión económica, pero de manera contrastada con la propuesta de Luis Echeverría Álvarez; para éste, el nuevo orden internacional implicaba nuevas relaciones entre Estados con una fuerte presencia en los ámbitos interno y externo; para los responsables del gabinete económico de Miguel de la Madrid Hurtado, se trataba, por el contrario, de relaciones entre Estados con una débil intervención en los procesos económicos nacionales e internacionales. Así, los dos últimos años de la administración de Miguel de la Madrid Hurtado pueden ser considerados como la única fase en que realmente fue puesta en práctica una política liberal: la desregulación económica afectó las relaciones entre agentes económicos nacionales, así como los nexos entre éstos y los internacionales.

A las administraciones de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo Ponce de León les correspondió poner en práctica una política económica

paradójica: con los progresos en la conformación de los bloques económicos regionales del Pacífico asiático y de la Unión Europea, surgió la voluntad de participar en la promoción de acuerdos comerciales intergubernamentales; con ello, el liberalismo absoluto puesto en práctica durante los dos últimos años de la administración de De la Madrid Hurtado fue combinado con un liberalismo relativo. El liberalismo absoluto consistía en mantener y aun acentuar de manera unilateral la desregulación de las relaciones entre agentes económicos internos así como entre éstos y los externos; las instituciones promotoras del crecimiento económico fueron desmanteladas a la par que se levantaban las barreras comerciales proteccionistas; el liberalismo absoluto del gobierno mexicano buscaba "beneficiar" indiscriminadamente a todos aquellos agentes económicos nacionales o internacionales vinculados a la economía mexicana. El liberalismo relativo, a su vez, consistía en la acentuación del libre cambio a través de acuerdos intergubernamentales; es decir, el libre comercio beneficiaba tan sólo a los participantes en esos acuerdos, discriminando al resto del mundo; por muy contradictorio que parezca, los acuerdos de libre comercio en realidad han sido "convenios intergubernamentales para regular el libre comercio" entre los signatarios de los mismos.

Las administraciones de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León fueron activas en la negociación de acuerdos comerciales regionales; de los 12 establecidos hasta ahora por el gobierno mexicano con diferentes contrapartes, cuatro corresponden a la primera y seis a la segunda (véase cuadro 1); mediante esos 10 convenios, México mantiene relaciones comerciales privilegiadas con 43 países, la mayoría de Europa y América, pero también de Asia.

A finales de los noventa, el sistema económico internacional, y en particular el bloque de la región asiática del Pacífico, experimentaron un *shock* derivado de la incorporación plena de la República Popular China al comercio internacional. Como veremos en detalle en el sexto capítulo de esta tercera parte, las mercancías de origen chino, con precios sin competencia, empezaron a inundar los mercados internacionales; los de México y de América del Norte no fueron la excepción y en nuestro país los productos chinos ocasionaron cierres de empresas en sectores manufactureros que habían sido clave durante la fase de la sustitución de importaciones. Ante esa situación, la administración de Vicente Fox Quesada optó por dar un nuevo giro a la política económica practicada por sus dos antecesoras: *a)* mantuvo el aspecto liberal relacionado con la intervención mínima del Estado en la regulación de los procesos económicos internos; *b)* suprimió el liberalismo en materia de comercio exterior, restableciendo aranceles proteccionistas contra mercaderías

Cuadro 1. Acuerdos comerciales regionales firmados por el gobierno mexicano, 1992-2004

País(es)	Firma	Ratificación del Senado	Publicación en DOF	Entrada en vigor
TLCAN[1]	17 de diciembre de 1992	22 de noviembre de 1993	20 de diciembre de 1993	1 de enero de 1994
Costa Rica	5 de abril de 1994	21 de junio de 1994	10 de enero de 1995	1 de enero de 1995
Grupo de los 3[2]	13 de junio de 1994	13 de junio de 1994	31 de diciembre de 1994	1 de enero de 1995
Bolivia	10 de septiembre de 1994	28 de diciembre de 1994	11 de enero de 1995	1 de enero de 1995
Nicaragua	18 de diciembre de 1997	30 de abril de 1998	29 de junio de 1998	1 de julio de 1998
Chile	17 de abril de 1998	23 de noviembre de 1998	28 de julio de 1999	1 de agosto de 1999
CA3[3]	28 de junio de 2000	19 de enero de 2001	14 de marzo de 2001	15 de marzo de 2001
Unión Europea[4]	23 de marzo de 2000	20 de marzo de 2000 (Acuerdo Global)	26 de junio de 2000	Bienes: 1 de julio de 2000 Serv. e inversión: 1 de marzo de 2001
Israel	10 de abril de 2000	28 de abril de 2000	28 de junio de 2000	1 de julio de 2000
AELC[5]	27 de noviembre de 2000	30 de abril de 2001	29 de junio de 2001	1 de julio de 2001

Uruguay	15 de noviembre de 2003	28 de abril de 2004	25 de junio de 2004	15 de julio de 2004
AFAE-EUMJ[6]	17 de septiembre de 2004	18 de noviembre de 2004	31 de marzo de 2005	1 de abril de 2005

Fuente: Secretaría de Economía. 1. México, Estados Unidos y Canadá, 2. México, Colombia y Venezuela, 3. México, Salvador, Honduras y Guatemala, 4. Incluye los 27 gobiernos miembros de la Unión Europea, 5. Área Europea de Libre Comercio: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza, 6. Acuerdo para el Fortalecimiento de los Estados Unidos Mexicanos y Japón.

asiáticas, sobre todo de origen chino; *c)* fue extremadamente cautelosa en lo que se refiere a la negociación de nuevos acuerdos comerciales regionales; firmó tan sólo dos, con los gobiernos de Uruguay y de Japón. Así, cuando este tipo de acuerdos regulaba la mayor parte de los intercambios comerciales y financieros internacionales, el gobierno mexicano prácticamente renunció a participar en un juego que él mismo había promovido en el pasado reciente.

De manera paralela al desarrollo de los bloques regionales, surgieron y se consolidaron foros de consulta y diálogo, gubernamentales y no gubernamentales; a través de ellos, los participantes han buscado evitar una competencia desbocada entre los bloques existentes y mantener la estabilidad económica y política necesaria para seguir en la senda del crecimiento económico. Los foros regionales del Pacífico abrieron nuevos espacios para la participación de actores políticos, económicos y sociales mexicanos en los procesos de consulta y diálogo en la región. Con ello, la rama ejecutiva del gobierno dejó de ser el actor dominante de la política exterior, y las relaciones exteriores del país se sustanciaron con la internacionalización de los intereses de un amplio espectro de actores sociales mexicanos.

En efecto, en 1988, Miguel de la Madrid Hurtado creó la mencionada Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico (CMCP), y al establecer el balance de su gestión administrativa, señaló:

> En abril de este año se instaló la Comisión Nacional de la Cuenca del Pacífico para vincularnos de manera más estrecha y eficaz con esa zona del mundo, en la que tiene lugar la mayor parte de los intercambios comerciales y un vertiginoso desarrollo científico y tecnológico.[10]

[10] M. de la Madrid Hurtado, "Sexto Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1988", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *20 años de política exterior…*, *op. cit.*, pp. 120 y 121.

En realidad, Miguel de la Madrid Hurtado había firmado un acuerdo presidencial para crear la CMCP. Con la Comisión, el gobierno mexicano se preparó para ingresar en el Pacific Economic Cooperation Council (PECC). Sin embargo, la CMCP se alejaba por completo de la naturaleza tripartita del foro y privilegiaba las relaciones bilaterales con los gobiernos de los principales países del este de Asia, en vez de plantear una estrategia basada en la nueva importancia de los procesos de integración regional para vincular México no sólo con Asia del Pacífico sino también al resto de América Latina, Oceanía e, inclusive, los Estados insulares del Pacífico sur, a fin de estar en condiciones de modificar en un sentido más favorable a México la relación con América del Norte.

De todas maneras, el ingreso del gobierno mexicano en el PECC, en 1999, tuvo un significado doble: por un lado, la política exterior también hubo de ser desarrollada en el nuevo espacio de los foros regionales del Pacífico; por el otro, las relaciones exteriores del país, pese a la perseverancia gubernamental para mantenerlas bajo su égida, incluyeron actores sociales que, sobre la base de la internacionalización de sus intereses particulares, se convirtieron en promotores de la diversificación de los vínculos que los relacionaban con sus contrapartes de la región asiática del Pacífico, en particular, y de la Cuenca del Pacífico, en general.

En la tercera parte de nuestro trabajo damos cuenta de estos cambios en la política y en las relaciones exteriores. Esta parte se compone de siete capítulos organizados en tres bloques; el primero de ellos incluye tres capítulos dedicados a los foros más relevantes del Pacífico (PECC, APEC y APPF), y a través de la participación de una diversidad cada vez más amplia de actores mexicanos, ilustramos los cambios señalados. En efecto, en el caso del PECC, la naturaleza misma del foro ha provocado la participación, desafortunadamente limitada, de agentes gubernamentales, de representantes del sector empresarial y de miembros de la comunidad académica. El APEC fue originalmente concebido como un foro exclusivo de las ramas ejecutivas de los gobiernos; sin embargo, en el afán de tornar vinculatorios los proyectos del foro, pronto fueron establecidas instancias de diálogo-compromiso entre los jefes de Estado o de gobierno de los asociados, así como mecanismos para integrar a representantes del sector empresarial y, en menor medida, de la comunidad académica de cada país representado en el foro; del lado gubernamental, el titular del Ejecutivo, los secretarios de Relaciones Exteriores y de Comercio y Fomento Industrial/Economía se convirtieron en agentes directos de una nueva dimensión económica de la diplomacia mexicana. El APPF fue creado como

reacción a la institucionalización del APEC y con el fin de agrupar a los parlamentarios de la amplia zona geográfica Asia-Pacífico, con miras a seguir en paralelo el desarrollo de ese foro, como señalamos, reservado a las ramas ejecutivas de los gobiernos; con el APPF, los miembros de las ramas legislativas se ponían en sintonía con la nueva forma del quehacer político internacional, entronizando la práctica de la diplomacia parlamentaria.

El segundo bloque de esta tercera parte, integrado por los capítulos 4 y 5, está dedicado al análisis de una de las nuevas dimensiones de la política exterior: la diplomacia económica a cargo de los funcionarios de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial/Economía; en esos dos capítulos estudiamos los claroscuros de las negociaciones de acuerdos comerciales con los gobiernos de Singapur, Japón y República de Corea, así como los límites del liberalismo económico del gobierno mexicano ante la competencia comercial de la República Popular China y de la República de India.

Finalmente, el tercer bloque de esta tercera parte está conformado por dos capítulos dedicados a los mecanismos diplomáticos bilaterales directos y mediados por diferentes instancias. Esta mediación es otro de los rasgos novedosos de las relaciones diplomáticas bilaterales; en efecto, con la intensificación de las relaciones de interdependencia resultante de un proceso de globalización determinado por la lógica de los bloques regionales y de una dinámica regional marcada por los foros del Pacífico, las relaciones bilaterales directas no pueden ser plenamente entendidas sin su contraparte, las relaciones bilaterales mediadas. Así, los foros regionales se han convertido en uno de los mecanismos más favorecidos para esa mediación, tanto en la práctica de la diplomacia económica como en la de la tradicional; pero, por otra parte, en la mediación también participan los gobiernos de otros países. Por ejemplo, la relación de México con la República de China no puede ser entendida sin la mediación derivada de la relación con la República Popular China.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Capítulo 1
TRASCENDIENDO LA EVANESCENCIA: DIVERSIFICACIÓN DE ACTORES EN EL PACIFIC ECONOMIC COOPERATION COUNCIL (PECC)

La administración de Miguel de la Madrid Hurtado ha sido históricamente mal comprendida: tuvo que asumir la insolvencia del gobierno mexicano y las consecuencias sociales del marasmo económico provocado por la carencia de recursos financieros para mantener el gasto gubernamental en las cimas a las que había sido elevado por su predecesor. Ubicada entre la fausta administración de la riqueza petrolera y la grandilocuente promoción de México como un país del Primer Mundo, la administración de Miguel de la Madrid, a juicio del observador común, parecía y sigue pareciendo una pincelada gris sobre la grisalla de la época.

Desde una perspectiva histórica, se observa que dicha administración tuvo virtudes —y no necesariamente menores—. En el ámbito nacional, evitó la disolución de las instituciones posrevolucionarias y, vigilada discreta pero celosamente por los organismos multilaterales, prosiguió la apertura democrática iniciada por Luis Echeverría Álvarez. En el ámbito externo, su política exterior estuvo marcada por una dialéctica permanencia/cambio que lo impulsó a rescatar los principios tradicionales de la política exterior. Ya en la ceremonia de toma de posesión manifestó que mantendría "una política de principios" en un mundo de "inseguridad económica paralizante".[1]

El carácter trascendental de la justicia, inherente a la concepción del gobierno mexicano sobre el derecho internacional, volvía a aparecer de manera nítida: los principios, por sí mismos, bastarían para defender los valores y los objetivos nacionales. El 11 de mayo de 1988, el Congreso mexicano, de conformidad con la iniciativa de Miguel de la Madrid Hurtado, otorgaría a los principios de política exterior un carácter constitucional, al introducirlos en la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La reforma de esa fracción fue el remate del sistema jurídico derivado de la síntesis peculiar del derecho natural divino y del laicismo gubernamental mexicano.

[1] Miguel de la Madrid Hurtado, "Discurso de toma de posesión, 1 de diciembre de 1982", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *20 años de política exterior…*, *op. cit.*, p. 101.

Algunos giros del discurso de la toma de posesión ("dogmatismos ajenos a las condiciones históricas" o "falsos pragmatismos sin ruta ni destino") pretendían mantener una sana distancia con los responsables de las administraciones precedentes; pero Miguel de la Madrid no tuvo empacho en recuperar conceptos como "interdependencia y cooperación internacional", claves en el discurso de la política exterior de Luis Echeverría Álvarez, para adaptarlos a una nueva práctica de la política exterior basada en la participación sistemática en foros gubernamentales:

> El aislamiento no es sólo anacrónico, sino imposible. La cooperación entre pueblos libres es el único camino para la paz en un mundo interdependiente. Con una mejor coordinación interna de nuestras acciones y estrategias, participaremos en los foros internacionales y en las acciones bilaterales, para la mayor efectividad de nuestros objetivos y principios.[2]

El programa de política exterior, por primera vez, era delineado en función de la prioridad otorgada a cada uno de los temas constitutivos de dicho programa:

1. Trabajar por la reconstrucción de la seguridad mundial, económica y política.
2. Fortalecimiento de las instituciones internacionales.
3. Fomentar las relaciones respetuosas y justas con los vecinos.
4. Fortalecimiento de la hermandad latinoamericana.
5. Solución justa y pacífica de las tensiones en América Central, respetando sus soberanías y apoyando su desarrollo.[3]

Miguel de la Madrid Hurtado tenía la enorme responsabilidad de administrar un país en serias dificultades políticas con sus acreedores económicos, a pesar de la riqueza petrolera, e inserto en un sistema internacional convulsionado económica y políticamente. De allí el énfasis puesto en la seguridad, la paz, el desarme y la solidaridad con los países en desarrollo. Por si todo eso fuera poco, las convulsiones políticas se manifestaban con toda su crudeza en los conflictos sociales centroamericanos; por tanto, era comprensible la im-

[2] M. de la Madrid Hurtado, "Discurso de toma de posesión, 1 de diciembre de 1982", *ibid.*, p. 102.

[3] *Idem*.

portancia otorgada a las relaciones con los vecinos centroamericanos, y en general con los gobiernos de los países latinoamericanos. El contraste es evidente: en el plano global, el programa destaca temas importantes; en el ámbito regional, se refiere a áreas geográficas estratégicas para el gobierno mexicano; en otros términos, a pesar de tener una visión de las condiciones imperantes en el sistema mundial, la prioridad no fue acorde a la inserción del país en dicho sistema, sino a las amenazas contra la soberanía nacional geográficamente más inmediatas.

Debido a la gravedad de los problemas financieros internos derivados de la insolvencia gubernamental para pagar la deuda externa, la política exterior fue prácticamente monotemática durante los cuatro primeros años de la administración de Miguel de la Madrid Hurtado. En efecto, su Primer Informe pone de relieve la participación del gobierno mexicano en dos foros clave: el Movimiento de los Países No Alineados (a cuyas reuniones asistía como observador) y el Grupo de los 77.[4] El Segundo Informe pone el acento sobre el llamamiento a las potencias nucleares para reanudar las negociaciones sobre desarme, firmado por Miguel de la Madrid y los jefes de gobierno de Argentina, Grecia, India, Suecia y Tanzania.[5] El Tercer Informe destaca "la reunión sobre desarme que congregó en Nueva Delhi, en enero último [1985], a los Jefes de Estado o de Gobierno de Argentina, Grecia, India, Suecia, Tanzania y México".[6] El Cuarto Informe, finalmente, pone de relieve la invitación del gobierno de la República "a los mandatarios de Argentina, Grecia, India y Suecia así como al primer presidente de Tanzania, que junto con México integran la Iniciativa de los Seis para la Paz y el Desarme, a una reunión que se realizó en Ixtapa, del 5 al 7 de agosto pasado [1986]"; en la reunión, los responsables gubernamentales "reafirmaron la necesidad de que las potencias atómicas cesen la irracional carrera armamentista y acuerden cuanto antes un acuerdo de desarme nuclear general e irreversible".[7] De no ser por la participación del primer ministro de India, Asia apenas hubiera figurado en la agenda de política exterior durante los cuatro primeros años de la administración de Miguel de la Madrid.

En contraste, los dos últimos años del gobierno de De la Madrid tienen una importancia particular: no sólo abrieron una nueva fase de auge de las relaciones de México con los países asiáticos del Pacífico; también marcaron

[4] M. de la Madrid Hurtado, "Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1983", *ibid.*, p. 105.
[5] M. de la Madrid Hurtado, "Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1984", *ibid.*, p. 107.
[6] M. de la Madrid Hurtado, "Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1985", *ibid.*, p. 111.
[7] M. de la Madrid Hurtado, "Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1986", *ibid.*, p. 113.

el inicio de la participación mexicana en los foros de la región. Así, mientras que Luis Echeverría Álvarez puso el acento en las relaciones con China y Japón, Miguel de la Madrid lo desplazó hacia los nexos con "los países de la Cuenca del Pacífico". Sin embargo, después de practicar una política exterior concentrada en el tema del desarme, teniendo como única contraparte asiática al primer ministro de la India, no deja de llamar la atención la forma en que es presentado el interés gubernamental por las relaciones con los gobiernos de los países asiáticos del Pacífico:

> Ha sido preocupación de mi gobierno enriquecer nuestras relaciones con los países de la Cuenca del Pacífico. Ello responde no sólo a proyectos específicos de desarrollo, sino a la necesidad más amplia de insertar a México en la región de mayor potencial económico y tecnológico. Con tal propósito, realicé una visita de Estado a Japón y a la República Popular China. […] Con Japón acordamos establecer un mecanismo permanente de consulta, impulsar el intercambio en materia de hidrocarburos y fomentar nuevos proyectos de coinversión. Con la República Popular China, sentamos las bases de un sistema de consulta y cooperación en distintos renglones de la actividad productiva, cultural y científica.[8]

En primer término, teniendo en cuenta la tónica monotemática de la política exterior practicada durante los cuatro primeros años de la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, llama la atención la insistencia en la "preocupación" por enriquecer las relaciones "con los países de la Cuenca del Pacífico", cuando en realidad el mandatario se refería a los países de la región asiática del Pacífico. En segundo lugar, sobresale el mecanismo político básico de la política exterior mexicana: el verticalismo inherente al sistema presidencialista. En efecto, la preocupación del gobierno "por enriquecer nuestras relaciones con los países de la Cuenca del Pacífico" no obedecía a una estrategia previamente diseñada y puesta en práctica de manera sistemática a lo largo de la administración; antes bien, esa preocupación era circunstancial y tenía como causa eficiente la visita de Estado de Miguel de la Madrid a Japón y China. Si las relaciones con los gobiernos de los países asiáticos han estado señaladas por ciclos de interés-desinterés, se podría decir que para iniciar una fase marcada por el interés en los vínculos con los países asiáticos es necesario que la máxima autoridad del país "descubra" Asia.

[8] M. de la Madrid Hurtado, "Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1987", *Ibid.*, p. 118.

Aun siendo circunstancial, la "preocupación" por enriquecer las relaciones con los países de la Cuenca del Pacífico cristalizaría, en 1989, durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, en la incorporación de México al foro Pacific Economic Cooperation Council (PECC). Sin embargo, cabe al gobierno de Miguel de la Madrid el mérito de haber echado los cimientos para la participación gubernamental en los foros de la región. En efecto, el 15 abril de 1988, ya en las postrimerías de su sexenio, fue instalada la Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico (CMCP),[9] "para vincularnos de manera más estrecha y eficaz con esa zona del mundo, en las que tiene lugar la mayor parte de los intercambios comerciales y un vertiginoso desarrollo científico y tecnológico".[10]

La Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico y el Pacific Economic Cooperation Council

Existen discrepancias en cuanto a la fecha del reconocimiento de la Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico como Comité Mexicano del Pacific Economic Cooperation Council (PECC);[11] no obstante, en el presente trabajo preferimos atenernos a la fecha señalada por las fuentes primarias; así, en su Segundo Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari afirmaba: "Promovimos el ingreso de México a los esquemas de concertación de la zona [de la Cuenca del Pacífico], como la Conferencia para la Cooperación Económica Asia-Pacífico. En septiembre, México pasó a ser miembro de pleno derecho en su Comité Permanente".[12] Aun cuando la referencia a la Conferencia para la Cooperación Económica Asia-Pacífico es equívoca, no hay duda de que se trata del PECC; por otra parte, dado que el Informe de Gobierno fue presentado el 1 de septiembre de de 1990, el reconocimiento "de México" como "miembro de

[9] Secretaría de Relaciones Exteriores, "Acuerdo por el que se crea con carácter de comisión intersecretarial permanente la Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico", en *Diario Oficial de la Federación*, México, viernes 15 de abril de 1988, p. 15.

[10] M. de la Madrid Hurtado, "Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1988", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *20 años de política exterior*…, *op. cit.*, pp. 120 y 121.

[11] Fernando Alfonso Rivas Mira afirma que el reconocimiento fue otorgado durante la VII Reunión de PECC, de mayo de 1991, realizada en Singapur. Fernando Alfonso Rivas Mira, "La construcción de un objeto de estudio: el caso de la Cuenca del Pacífico", en *Mexican Pacific Outlook on the Pacific Rim*, núm. 1, México, Universidad de Colima, junio de 1992.

[12] C. Salinas de Gortari, "Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1990", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *20 años de política exterior*…, *op. cit.*, p. 136.

pleno derecho en su Comité Permanente" realizado "en septiembre" sólo pudo haber sido otorgado en septiembre de 1989.

Con la participación de una representación mexicana en el Consejo, la política exterior del gobierno mexicano hacia los gobiernos de los países asiáticos entró en una nueva fase, marcada por la diversificación de los actores sociales mexicanos participantes en los foros de la región del Pacífico. La política exterior del gobierno mexicano dejó de ser el factor predominante en el campo de las relaciones exteriores, y éstas tendieron a diferenciarse en los ámbitos más diversos, dando una sustancia a la vez nueva y real a una política exterior evanescente, marcada hasta entonces por ciclos de interés/desinterés. Por otra parte, hemos utilizado comillas para referirnos al reconocimiento —de México—, para llamar la atención sobre el convencionalismo discursivo que, a través del nombre de un país, establece una identidad entre dicho país y su gobierno; en el caso particular de la pertenencia al PECC, esa convención proyecta una imagen errónea del Consejo como un organismo gubernamental, e impide comprender su naturaleza tripartita.

La estructura del foro y de sus comités nacionales puede ser considerada como arquetípica de los organismos regionales del Pacífico. Esa estructura es de carácter tripartita y consiste en la participación, en pie de igualdad, de individuos experimentados y dotados de cierta autoridad moral ("senior individuals") en la administración pública, los negocios, la academia u otros campos intelectuales; todos los individuos participan en los comités nacionales o en las instancias organizativas del foro en calidad de agentes privados y al margen de sus funciones públicas; con ello se busca garantizar la libertad de discusión sobre los temas de la región del Pacífico. Desde el momento de su creación, en 1980, "una característica vital de [PECC] era su estatus independiente y no oficial; el cual le permitiría abordar temas económicos y medidas [prácticas] sin el constreñimiento de políticas o de relaciones gubernamentales formales".[13]

Con el objetivo de hacerla formar parte del Consejo, la administración de Miguel de la Madrid Hurtado se decidió a crear, mediante el decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de abril de 1988, la CMCP.[14] En ocasiones se ha afirmado que la CMCP, "creada […] con el carácter de comisión intersecretarial, […] ha tenido como norma de funcionamiento

[13] "Origins of PECC Introduction and history", en <http://www.pecc.org/>.

[14] Secretaría de Relaciones Exteriores, "Acuerdo por el que se crea con carácter de comisión intersecretarial permanente la Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico", en *Diario Oficial de la Federación*, México, viernes 15 de abril de 1988, pp. 15 y 16.

[…] mantener la misma organización y estilo que la PECC".[15] Sin embargo, es necesario señalar y resaltar la naturaleza propia de la CMCP: fue concebida y organizada esencialmente como una comisión intersecretarial, es decir, con un carácter fundamentalmente gubernamental. El decreto presidencial es claro al respecto[16] y consecuente con la concepción de las relaciones exteriores de la época, centradas en las actividades internacionales gubernamentales. En efecto, el artículo primero del decreto establecía con claridad el carácter intersecretarial y permanente de la Comisión.[17] Asimismo definía su principal finalidad:

> [...]promover de manera coordinada, la participación de México en los distintos foros de cooperación multilateral de la región, en particular en la Conferencia para la Cooperación Económica del Pacífico, así como para sugerir los lineamientos generales para robustecer las relaciones del país con las naciones de la zona.

El acuerdo se refería particularmente a la participación mexicana en el PECC. Sin embargo, como hemos mencionado, el PECC se caracteriza por ser un foro no gubernamental, mientras que la CMCP fue concebida y establecida como un organismo de coordinación entre instancias de la rama ejecutiva del gobierno. Por si fuera poco, la estructura básica de la Comisión también reforzaba su carácter gubernamental: "La Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico será presidida por el titular del Poder Ejecutivo Federal y, en su ausencia, por el secretario de Relaciones Exteriores. La Secretaría de Relaciones Exteriores fungirá como secretario técnico de la Comisión".[18]

---

[15] Véase F.A. Rivas Mira, *op. cit.*

[16] Entre los considerandos del Acuerdo Presidencial, destacaba: "Que para lograr mayor coherencia, efectividad y alcanzar los propósitos mencionados, se hace necesario promover la coordinación de las acciones que se realicen dentro de la Cuenca del océano Pacífico, mediante la integración de una comisión intersecretarial". Secretaría de Relaciones Exteriores, "Acuerdo por el que se crea con carácter de comisión intersecretarial permanente la Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico", en *Diario Oficial de la Federación*, México, viernes 15 de abril de 1988, p. 15.

[17] *Ibid.*, p. 16. El artículo cuarto, a su vez, precisaba la composición de una CMCP integrada por las secretarías de Relaciones Exteriores, Marina, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Turismo y Pesca, y por el Banco de México, el Banco de Comercio Exterior, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y Petróleos Mexicanos.

[18] *Ibid.*, artículo sexto.

La CMCP, establecida por acuerdo presidencial, se aleja por completo del carácter tripartita exigido a las representaciones nacionales en el PECC; cierto, el artículo tercero estipula que la Comisión "propiciará […] una adecuada participación de los sectores público, social y privado", pero no menciona ninguna forma organizativa para incorporar a los dos sectores no gubernamentales en la Comisión. En contraste, el mismo artículo indica que "los Estados miembros de la Federación, con litoral en el océano Pacífico podrán ser invitados para cooperar con la Comisión". Llama la atención la ambigüedad del artículo: los gobiernos de los Estados pueden o no ser invitados a cooperar con la administración federal en temas del Pacífico. Todo lleva a pensar que las relaciones entre los sectores público [en los ámbitos federal y estatal], privado y social también se regirían por un acto volitivo de un titular del Ejecutivo celoso de su preeminencia sobre todos los actores sociales.

Todavía más, la composición tripartita del PECC supone la participación de funcionarios gubernamentales, empresarios y académicos o miembros de círculos intelectuales; en el decreto, en cambio, se hace referencia a "una adecuada participación de los sectores público, privado y social". Considerando el "sector social" una categoría amplia, podríamos decir que los autores del decreto juzgaban al sector académico un actor susceptible de cooperar con la Comisión, cuando el presidente lo estimara pertinente. La ambigüedad se acentúa en el artículo segundo:

> La Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico propiciará el fortalecimiento, en el mediano y largo plazo [*sic*], de las relaciones políticas, económicas y culturales de México con los países de la zona. Para este efecto procurará el intercambio de información, la investigación y la formación de recursos humanos especializados sobre los asuntos del área. En particular, habrá de promover la creación de un Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Cuenca del Pacífico.

Aparte de la mención a la creación de ese Centro de Estudios, no hay ninguna precisión sobre él y, lo más importante, teniendo en cuenta el objetivo de participar en las actividades del PECC, nada se dice sobre su relación con la CMCP. En resumen, pese a haber sido creada con el propósito explícito de participar en el PECC, la CMCP distaba de ser un organismo tripartita, en el sentido exigido por el foro: los miembros de la comisión intersecretarial permanente participaban en la CMCP investidos con la autoridad que les confería el lugar ocupado en la estructura de la administración federal, más que con

una autoridad moral o intelectual. La participación de otros actores quedaba sujeta a la voluntad del presidente de la CMCP, que no era otro sino el presidente de la República.

El desempeño de la Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico

Al final de la administración de De la Madrid y a lo largo del gobierno de Salinas de Gortari, la CMCP fue convocada en reiteradas ocasiones; luego, durante las administraciones de Zedillo Ponce de León y de Fox Quesada, no volvió a serlo y, sin que fuera derogado el decreto que le dio vida, fue sustituida por el Mexico National Committee for Pacific Economic Cooperation (MXCPEC); este comité es presidido, de oficio, por la titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores y tiene como responsable de su Secretariado a la persona titular de la Dirección General de Organismos Económicos Regionales y Multilaterales (DGEORM) de esa dependencia gubernamental.[19]

Durante la administración de Vicente Fox Quesada, el titular de la DGEORM debió realizar un trabajo heroico en dos frentes: en el del PECC mismo, para resistir las presiones y críticas, provenientes de diversos sectores del foro, sobre la escasa participación del comité mexicano en las múltiples actividades del organismo; en el de México, para despertar el interés de los miembros de los sectores académico y empresarial en torno a las actividades del organismo. Dada esta situación complicada y con el fin de darle mayor flexibilidad se reformó estructuralmente el Comité, se impulsó en su seno a académicos y empresarios, se fomentó el conocimiento de la región entre los mexicanos, se alentó la cooperación con organismos similares y se propusieron temas relevantes para México.[20] Para alcanzar los objetivos planteados, el Secretariado del MXCPEC proponía instaurar una estructura tripartita en el Comité, mediante la creación de dos coordinaciones:

- Coordinación del sector académico, estructurada y designada por los representantes de instituciones educativas, la cual coordinaría la participación académica en el PECC y analizaría conjuntamente con los sectores público y privado los temas de interés para México.

[19] Véase PECC Directory, en <http://www.pecc.org/>.

[20] Secretaría de Relaciones Exteriores, *Consejo de Cooperación Económica del Pacífico* (PECC), México, junio de 2007, p. 6 (policopiado).

- Coordinación del sector privado, estructurada y designada por las organizaciones empresariales, para coordinar su participación.[21]

Al señalar que las coordinaciones de los sectores académico y empresarial "tendrían" uno u otro objetivo precisos, el informe deja entrever el escaso progreso de la reforma del MXCPEC al concluir la administración de Vicente Fox Quesada. Si bien es cierto que, durante el gobierno de Zedillo y parte de la administración Fox, la inactividad de la CMCP-MXCPEC se debió a su carácter esencialmente gubernamental, también lo es que, desde 2004, el Secretariado del MXCPEC, bajo la responsabilidad de la SRE, ha tendido puentes hacia los sectores privado y académico, para darle un carácter tripartita al Comité.

Esos esfuerzos han sido renovados a partir del segundo semestre de 2008. La funcionaria de la SRE responsable del Secretariado del MXCPEC se ha preocupado por restablecer las líneas de comunicación entre las áreas de la rama ejecutiva del gobierno involucradas en la agenda del Pacífico, los representantes del sector privado participantes en el APEC Business Advisory Council (ABAC) y los miembros del sector académico interesados en temas regionales. Gracias a esa preocupación, el 12 de septiembre de 2008 y el 23 de enero de 2009 se realizaron sendas "Reuniones informales del Comité Nacional de México para la Cooperación Económica del Pacífico (MXCPEC) con académicos, especialistas en la región Asia-Pacífico". La primera de ellas fue de carácter informativo y propositivo. Fue informativa, en la medida en que la DGOERM presentó los resultados de la Reunión del Comité Permanente de PECC, realizada del 24 al 26 de agosto en Bangkok, Tailandia, así como las iniciativas en el marco de PECC. Fue propositiva, pues los participantes en la reunión destacaron:

> [...]la importancia de impulsar una mayor coordinación de los sectores público, privado y académico en el diseño e instrumentación de estrategias y políticas que permitan incrementar la presencia de nuestro país en la región, crear y desarrollar vínculos que beneficien a los mexicanos […], se coincidió en la necesidad de revisar la forma en que México debe acercarse a los países asiáticos. Además de continuar fortaleciendo las relaciones comerciales y financieras, resulta imprescindible impulsar la cooperación con los países

[21] *Ibid.*, p. 7.

del Asia-Pacífico, área en la que nuestro país podría obtener significativos beneficios.[22]

Además, durante la reunión se acordó un programa general de trabajo: primero, fortalecer la relación de la DGOERM con los investigadores expertos en la región del Asia-Pacífico mediante reuniones cuatrimestrales, con agendas que incluyan los asuntos prioritarios en el marco del PECC y del APEC, así como los temas relevantes para promover la inserción de México en la región; segundo, convocar a los representantes del ABAC-México a participar en la siguiente reunión, "para identificar intereses y prioridades para México" en la región; tercero, organizar un directorio de investigadores especializados en temas de la región, así como un acervo electrónico con las principales publicaciones electrónicas de los especialistas.

En la sección informativa de la segunda reunión informal, la titular de la DGOERM presentó el programa de actividades del PECC para 2009; el "senior official" de México ante el APEC presentó un informe sobre las actividades del gobierno mexicano en el marco del APEC, durante 2008, así como las prioridades del foro para las reuniones organizadas por el gobierno de Singapur durante 2009. En la sección de discusión, un investigador de la Universidad de Guadalajara presentó el tema "El nuevo regionalismo en el Este de Asia y sus implicaciones para México". De las discusiones surgieron las siguientes propuestas: primero, organizar un taller sobre "la inserción de las Pymes en los mercados de Asia-Pacífico"; segundo, definir un tema de discusión general entre los siguientes asuntos: *a)* la iniciativa Arco del Pacífico, grupo intergubernamental integrado por los gobiernos de México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú y Chile, *b)* las estrategias de México para la región Asia-Pacífico, *c)* los avances de estudios en materia de la inserción de las Pymes mexicanas en los circuitos comerciales del Asia-Pacífico.[23]

Es muy pronto para tener resultados importantes; no obstante, dada la prolongada cuasi inactividad del MXCPEC, las primeras iniciativas parecen ser

[22] Secretaría de Relaciones Exteriores, "Minuta de la reunión del Comité Nacional de México para la Cooperación Económica del Pacífico" (MXCPEC) con investigadores sobre Asia-Pacífico, México, Dirección General de Organismos Económicos Regionales y Multilaterales, 15 de septiembre de 2008, s.p.

[23] Secretaría de Relaciones Exteriores, "Minuta de la segunda reunión informal con especialistas en la región Asia-Pacífico", México, Dirección General de Organismos Económicos Regionales y Multilaterales, 9 de febrero de 2009.

el preludio de una nueva ola de actores sociales mexicanos interesados en los temas del Pacífico. Esa inactividad en gran medida se ha debido al desinterés de los miembros de los sectores privado y académico tanto por el MXCPEC como por el PECC, y a la atracción del APEC sobre ambos sectores a través del APEC ABAC y del APEC Study Centers. Hasta cierto punto, la actitud de los representantes del sector privado resulta comprensible: su interés está directamente vinculado a la agenda intergubernamental del APEC y no a la del PECC. En cambio, el desinterés de los miembros del sector académico por el PECC parece tener una doble explicación: la inacción de la Red Nacional de Investigadores sobre la Cuenca del Pacífico (RNICP), desde 1998 hasta la fecha,[24] y las expectativas generadas por la vinculación de los centros académicos al APEC. En ese sentido, la conclusión del informe de la SRE, de junio de 2007, constituye una invitación al sector académico para trabajar en el marco del PECC, como un medio para alcanzar sus objetivos en APEC:

> La participación mexicana sería aún mayor si la Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico hace un esfuerzo conjunto y permanente que permita que los especialistas mexicanos en los diferentes grupos de trabajo formulen en las reuniones del PECC las propuestas que tiendan a fortalecer la cooperación y el flujo de servicios, capital y tecnología dentro de la región, en especial hacia nuestro país. Dado que el PECC es un órgano consultivo del APEC, México [y, añadiríamos, en particular el sector académico mexicano] puede aprovechar este foro para plantear sus intereses en APEC.

Es necesario resaltar la referencia a la CMCP como sinónimo del MXCPEC. Tomando en consideración el sentido de la reforma del Comité Mexicano de 2007 y las iniciativas puestas en práctica por la DGOERM a partir de septiembre de 2008, podríamos decir que, ahora, la CMCP es concebida de manera diferente por los responsables de la SRE: el gobierno, a través de la Secretaría,

[24] La RNICP fue instituida en mayo de 1990, en Manzanillo, Colima, durante una reunión organizada por la Universidad de Colima y en la cual participaron 90 investigadores. En materia de la organización de la Red, destacan las decisiones siguientes: la sede oficial sería la Universidad de Colima; el responsable sería el secretario técnico, nombrado por el rector de la Universidad de Colima y ratificado por un Consejo Consultivo; el Consejo Consultivo estaría integrado por representantes de El Colegio de la Frontera Norte, la Universidad de Guadalajara, El Colegio de México, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la SRE. De 1990 a 2002, la RNICP tuvo como sede la Universidad de Colima; de 2002 a la fecha, su sede es la Universidad Autónoma de Nayarit. Véase Fernando Alfonso Rivas Mira, *op. cit.*, p. 5.

seguiría ejerciendo la función de coordinación intersecretarial, pero también intersectorial. Con ello, la Secretaría recuperaría, en el ámbito interno, la centralidad característica de sus funciones en la administración de las relaciones bilaterales con los países asiáticos. Los sectores privado y académico, a diferencia de lo establecido en el decreto presidencial del 15 de abril de 1988, serían ahora considerados parte integrante de la nueva CMCP, concebida como una comisión abierta a la participación de los actores mexicanos interesados, pero también comprometidos, en los procesos en curso en la región del Pacífico.

Finalmente, las expectativas iniciales de los centros de estudios mexicanos del APEC no se han cumplido, pero han tenido como consecuencia la desatención del PECC, un foro donde el sector académico puede y debe explotar sus recursos; en efecto, el PECC es concebido como un *think tank* regional, y en él las instituciones mexicanas de investigación tienen perfecta cabida. En todo caso, la experiencia pasada también muestra la necesidad imperiosa de reforzar los mecanismos de vinculación intersectoriales, así como la diversificación de los actores participantes en PECC. En efecto, el cuadro 1 dista de ser exhaustivo,[25] pero presenta las principales actividades de mexicanos participantes en los diferentes espacios del PECC, durante 1995-2008. Pese a su exigüidad, la información es interesante:

- Durante los últimos 13 años participaron 18 personas en diferentes áreas del foro; de acuerdo con la adscripción de cada una de ellas: 11 provenían de agencias gubernamentales (nueve federales y dos estatales); cuatro de instituciones académicas; tres del sector privado.
- Las 18 personas representaban a 10 instituciones; de éstas, cuatro eran de carácter académico, cinco pertenecían al ámbito gubernamental (tres federales y dos estatales), y una provenía del sector privado.
- Las participaciones en el Comité para el Desarrollo de Recursos Humanos (1995-200) y en el Pacific Food System Outlook son las únicas sistemáticas y continuas durante breves lapsos. Las participaciones restantes son puntuales y aisladas.

[25] Por ejemplo, en el Informe de Gobierno del 1 de septiembre de 1995, Ernesto Zedillo Ponce de León indica la participación en el Pacific Economic Outlook, así como en los grupos de trabajo sobre transporte, telecomunicaciones y turismo, políticas comerciales y desarrollo de mercados financieros; sin embargo, en las fuentes del Secretariado del PECC no hay detalles sobre esa participación.

Cuadro 1. Los mexicanos en el Pacific Economic Cooperation Forum, 1995-2008

	Desarrollo de recursos humanos	Grupos de Trabajo Ciudades Sustentables	Movilidad laboral	Publicaciones Pacific Food System Outlook	PEO Forecaster	Foro comercial	Foro financiero
1995-2000	Juan José Ramírez B. (1)						
2001				Franciso Mayorga C. (7)			
2002		Daniel Hiernaux (2) Edgardo Castañeda E. (3) Leopoldo Rodarte R. (4) Lilian Saade (5)		Héctor M. Peña (7)		Luis Landa Fournais (9)	
2003				Juan Manuel Galarza M. (7)		Luis Landa Fournais	
2004				Héctor M. Peña (7)		Gerardo Translosheros (10)	
2005				Rigoberto Acosta Tapia (8) Gerardo López Noriega (7) Vanesa Oliva Bautista (7)			

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

2006				Juan Manuel Galarza M. (7) Jaime del Río Monges (8)	Sergio Luna Martínez (8)		Salvador de Lara (9)
2007					Sergio Luna Martínez (8)		
2008			Ofelia Woo Morales (6)				

Fuente: PECC Secretariat.

(1) El Colegio de México
(2) UAM-Iztapalapa
(3) Comisión del Agua, Estado de México
(4) Gobierno del Distrito Federal
(5) Investigadora
(6) Universidad de Guadalajara
(7) Sagarpa
(8) Banamex-Citigroup
(9) MXCPEC-SRE
(10) Secretaría de Economía

La principal conclusión del estado factual de la participación en el PECC es ue los representantes gubernamentales y las agencias de gobierno siguen teniendo un mayor peso que sus contrapartes de los sectores académico y privado. En consecuencia, la iniciativa de la titular de la DGOERM para volver a convocar reuniones entre los representantes de los tres sectores está plenamente justificada; la tarea futura consistirá en consolidar la capacidad de convocatoria para las reuniones y en mantener el interés individual e institucional para involucrarse responsablemente en las actividades del foro. Una primera muestra del renacimiento del interés colectivo por colaborar en el PECC es la respuesta favorable de los mexicanos interesados en temas del Pacífico a la invitación de participar en la Encuesta Anual del Foro sobre el Estado de la Región (2008).

Capítulo 2

PODER EJECUTIVO, EMPRESARIOS Y ACADÉMICOS EN EL ASIA PACIFIC ECONOMIC COOPERATION: RESPONSABILIDADES COMPARTIDAS, RESULTADOS DIVERGENTES

En su origen, APEC debía agrupar solamente a los gobiernos de países de la región asiática del Pacífico y de Oceanía. Ante el peligro de ser excluido de una iniciativa política en la región más dinámica del planeta, el gobierno estadounidense en diferentes momentos y formas maniobró para imponer su inclusión, cambiar la estructura del organismo e integrar a México al mismo, lo cual fue manifiesto principalmente en Seattle, 1993.[1] Esto revela las tensiones permanentes derivadas de la oposición entre los proyectos asiático y estadounidense. Durante ese año, los gobiernos-economías de Papua Nueva Guinea y de México fueron aceptados como miembros del foro: el primero, bajo el patrocinio de australianos y neozelandeses; el segundo, bajo el de los estadounidenses, que buscaban fortalecer el ya acordado TLCAN, que estaba a punto de entrar en vigor.[2] La participación mexicana en APEC, por necesidad, debe ser analizada en dos campos diferentes pero interrelacionados: el primero corresponde a la participación gubernamental en los diferentes espacios del foro; el segundo, a la participación en el foro tanto de representantes del sector privado a través del ABAC como del sector académico mediante el APEC Study Centers International Consortium (APEC-SCIC). Debido a ello, las actividades de los representantes de esos sectores se estudian a continuación.

El gobierno mexicano en el Asia Pacific Economic Cooperation

La participación del gobierno mexicano en el APEC abarca desde 1993 hasta la actualidad; por tanto, cubre los últimos dos años de la administración de Carlos Salinas de Gortari, los seis de la de Ernesto Zedillo Ponce de León, los seis de la de Vicente Fox Quesada y los dos primeros de la de Felipe Calderón Hinojosa. En el cuadro 1 el lector notará una circunstancia temporal peculiar:

[1] APEC, *APEC Leaders Economic Vision Statement*; Blake Island, Seattle, APEC Secretariat, 20 de noviembre de 1973, en <http://www.apec.org/apec/leaders_declarations/1993.html#>.

[2] Chile fue incorporado al foro en 1994, y en 1997 tocó el turno a Perú, Rusia y Vietnam.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

en las tres transiciones gubernamentales cubiertas por el periodo, las reuniones informales de los líderes económicos del APEC han sido efectuadas en los días previos a la toma de posesión del presidente entrante de los Estados Unidos Mexicanos. A pesar de no asistir a esas reuniones, los presidentes entrantes, desde su Primer Informe de Gobierno, se han comprometido en la continuidad de la participación mexicana en el foro.

APEC: un espacio para el desarrollo y la consolidación de relaciones bilaterales

Los presidentes como agentes diplomáticos

Para la segunda reunión de los líderes, realizada en Bogor el 15 de noviembre de 1994, Carlos Salinas de Gortari, cuando ya estaba por terminar su periodo como jefe de Estado, propuso que en las reuniones México fuera representado por su sucesor. La respuesta de la burocracia del APEC fue tajante: la reunión informal convoca a los líderes económicos en funciones, por lo cual Salinas de Gortari asistió, convalidando y comprometiéndose con las metas del encuentro. Por ello, el análisis inicia con Ernesto Zedillo.

El desempeño diplomático de Ernesto Zedillo Ponce de León. Con el cambio de gobierno y pese a las grandes dificultades económicas iniciales, la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León terminó haciendo suyo un proyecto heredado por su antecesor. Desde su Primer Informe de Gobierno, el "líder de la economía mexicana" hacía profesión de fe librecambista y pro APEC como "espacio de comercio e inversión libre y abierto en la zona para los años 2010-2020".[3] No habiendo participado personalmente en ninguna reunión de APEC hasta el momento de la presentación de su Primer Informe de Gobierno, el compromiso de Ernesto Zedillo Ponce de León con la Agenda de Bogor, además de ser una muestra de continuidad institucional, también es indicativa de la visión compartida por la clase política mexicana sobre la función del libre mercado en los procesos económicos y políticos.

[3] E. Zedillo Ponce de León, *Primer Informe de Gobierno, tomo I, Soberanía, Estado de derecho…*, *op. cit.*, p. 39.

Cuadro 1. Participación de los presidentes de los Estados Unidos Mexicanos en las reuniones informales de líderes económicos del APEC

Periodo	Reunión informal de líderes económicos Lugar y fecha	Entrevistas bilaterales del presidente de Estados Unidos Mexicanos con sus homólogos de:
Carlos Salinas de Gortari 1 noviembre de 1994	• Seattle, 20 de noviembre de 1993.	• Aceptación de México en el foro.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1 de noviembre de 1995 1 de noviembre de 1996 1 de noviembre de 1997 1 de noviembre de 1998 1 de noviembre de 1999 1 de noviembre de 2000	• Bogor, 15 de noviembre de 1994. • Osaka, 19 de noviembre de 1995. • Subic, 25 de noviembre de 1996. • Vancouver, 25 de noviembre de 1997. • Kuala Lumpur, 18 de noviembre de 1998 • Auckland, 13 de septiembre de 1999.	• Asistió Carlos Salinas de Gortari. • China, Indonesia, Filipinas, Malasia, Australia y Nueva Zelandia • Australia. • Singapur y Tailandia. • China, Filipinas, Singapur y Tailandia.
Vicente Fox Quesada 1 de noviembre de 2001 1 de noviembre de 2002 1 de noviembre de 2003 1 de noviembre de 2004 1 de noviembre de 2005 1 de noviembre de 2006	• Brunei, 16 de noviembre de 2000. • Beijing, 21 de octubre de 2001. • Los Cabos, 27 de octubre de 2002. • Bangkok, 21 de octubre de 2003. • Santiago, 20-21 de noviembre de 2004. • Busán, 18-19 de noviembre de 2005.	• Asistió Ernesto Zedillo Ponce de León. • China, Corea, Indonesia, Singapur, Tailandia. • Tailandia, Malasia.
Felipe Calderón Hinojosa 1 de noviembre de 2007 1 de noviembre de 2008	• Hanoi, 18-19 de noviembre de 2006. • Sydney, 9 de septiembre de 2007. • Lima, 22-23 de noviembre de 2008.	• Vicente Fox Quesada no asistió. • China, Japón, Malasia, Singapur.

Fuentes: Informes de Gobierno, 1989-2008.

Ernesto Zedillo Ponce de León definió los principales objetivos de su gobierno en relación con la región del Pacífico asiático: expansión y consolidación de la presencia de México en la zona, fortalecimiento de los canales de diálogo político y de cooperación bilateral, ampliación de las oportunidades de comercio y de inversión, y promoción de un mayor conocimiento sobre el país. Con algunas variantes, estos objetivos generales fueron considerados en los cinco informes de gobierno posteriores. La expansión y consolidación de la presencia de México en la región era una propuesta vaga: en la práctica, el gobierno mexicano ya mantenía relaciones formales con todos los gobiernos de la región y, con excepción de Papua Nueva Guinea, tenía representaciones diplomáticas (o de otra naturaleza, como en los casos de Taiwán y Hong Kong) en todos los países asociados al APEC. La promoción de un mayor conocimiento de México tampoco era precisa, y ni el informe citado ni los posteriores proporcionan mayores detalles al respecto.

En materia de diálogo político, el Sexto Informe de Gobierno de Zedillo establece un balance general: "De diciembre de 1994 a agosto de 2000, el presidente de México sostuvo 35 encuentros bilaterales con mandatarios de la zona tanto en visitas de Estado como en el marco de foros multilaterales".[4] Los informes de gobierno expresan la importancia de la participación del presidente mexicano en la reunión informal de líderes económicos, y de los encuentros bilaterales con sus homólogos, lo cual tiene como principal virtud la sensibilización y la información del titular del Ejecutivo sobre los temas del Pacífico. Esta situación, en el marco verticalista del sistema político mexicano, era la condición *sine qua non* de una participación comprometida en el ámbito político del presidente. El cuadro 1 muestra que Ernesto Zedillo tuvo dos encuentros con el primer ministro de Singapur, pese a lo cual no cristalizó el acuerdo de libre comercio México-Singapur. El diálogo entre líderes ocasionalmente produjo desencuentros: en la reunión del APEC en Vancouver, 1997, fueron claras las divergencias en materia de política económica entre Ernesto Zedillo y Mohamad Mahathir, primer ministro de Malasia. El encuentro provocó un enfriamiento de las relaciones personales, a tal punto que durante la reunión de Kuala Lumpur, de 1998, no hubo un acercamiento entre ellos.

[4] E. Zedillo Ponce de León, *Sexto Informe de Gobierno*, presentación de Ernesto Zedillo Ponce de León, México, Presidencia de la República-Dirección General de Comunicación Social, septiembre de 2000, p. 14.

El desempeño diplomático de Vicente Fox Quesada. Vicente Fox Quesada debía asistir a la reunión de líderes económicos de noviembre de 2006, en Hanoi; sin embargo, las diferencias políticas entre el titular del Ejecutivo y la oposición en el Congreso de la Unión orillaron a éste a no otorgar la autorización requerida por la Constitución para ausentarse del país; debido a ese conflicto político, Vicente Fox Quesada es, hasta ahora, el único presidente que, por motivos políticos internos, no ha asistido a una de las principales reuniones del APEC. En realidad, la ausencia del jefe de Estado mexicano no tuvo ningún impacto sobre la participación mexicana en el foro. En todo caso, la inasistencia muestra cómo, en un mundo más interdependiente, con frecuencia se establece una relación de determinación mutua entre las agendas de política interna y de política exterior; en este caso particular, los temas de la política interna se extendieron hasta influir en la agenda de la política exterior.[5]

En el capítulo 5, dedicado a la política exterior, del Primer Informe de Vicente Fox Quesada es muy escueta al referirse al trabajo realizado durante el primer año de gobierno en relación con los países de la región asiática del Pacífico. Se reduce a mencionar que México sería sede de la Reunión de Líderes al año siguiente.[6] De nueva cuenta, sin haber participado todavía en reunión alguna del APEC, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos hacía suyos compromisos adquiridos por la administración anterior: en la ocurrencia, la responsabilidad de ejercer la presidencia *pro tempore* del foro durante el APEC México 2002. La sección 5.1.4 del capítulo sobre política exterior del Primer Informe de Vicente Fox Quesada está dedicada al "Equilibrio en la agenda de política exterior", objetivo central para la primera administración de matriz no priista para ampliar las relaciones exteriores y promover la cooperación.[7]

El texto del Informe presenta el trabajo realizado en esa dirección durante el primer año de gobierno. Para efectos de este capítulo, destacamos las reuniones del presidente con sus contrapartes de los países de las diferentes regiones geográficas consideradas estratégicas. Las cifras mostradas son, por sí mismas, elocuentes: América Latina, América del Norte y Europa concentraron la atención de Vicente Fox Quesada; en contraste, Asia-Pacífico fue, durante el primer

[5] En la discusión sobre el apoyo a la intervención militar estadounidense en Iraq, en 2002, el tema de la agenda internacional influyó sobre la de la política interna, y el gobierno mexicano terminó negando su apoyo a la aventura militar estadounidense.

[6] Vicente Fox Quesada, *Primer Informe de Gobierno, 2001,* presentación de Vicente Fox Quesada, México, Presidencia de la República, septiembre de 2001.

[7] *Idem.*

año de gobierno, relegada a un plano secundario. El desempeño diplomático de Vicente Fox Quesada en las reuniones informales de líderes económicos de APEC es difícil de evaluar a través de los informes de gobierno. Esto se debe a que el segundo y el tercer informes no contienen un capítulo sobre política exterior propiamente dicho; más bien, son informes técnicos sobre las relaciones económicas de México con el exterior y dejan entrever las tensiones políticas entre los titulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Secretaría de Economía. Las tensiones desaparecieron con la remoción del primero y su sustitución con el segundo; por eso, a partir del Cuarto Informe de Gobierno vuelve a aparecer el capítulo dedicado a la política exterior.

Cuadro 2. El presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el equilibrio de la agenda de política exterior, 2000-2001

	Encuentros presidenciales
América del Norte	8
Estados Unidos	5
Canadá	3
América Latina y el Caribe	10
América Central	3
América del Sur	6
Caribe	1
Europa	6
Asia-Pacífico	0

Fuente: Vicente Fox Quesada, *Primer Informe de Gobierno, 2001.*

El cuadro 2 muestra que los informes de gobierno dan cuenta de tan sólo siete reuniones bilaterales de Vicente Fox Quesada con sus homólogos del APEC. Cinco de ellas fueron con líderes económicos del Sureste de Asia: el presidente de Indonesia así como los primeros ministros de Malasia, Singapur y Tailandia (dos entrevistas). Teniendo en cuenta las deficiencias en la cobertura de los informes de gobierno de Vicente Fox, Ernesto Zedillo tuvo un mejor desempeño diplomático que aquél: no sólo tuvo un número mayor de encuentros con sus homólogos del Pacífico asiático en general; también acordó mayor atención a las entrevistas con sus contrapartes del Sureste de Asia.

El desempeño diplomático de los titulares de la SRE y la SECOFI/SE

El gobierno mexicano ha participado consistentemente en las reuniones cupulares del APEC; los representantes de las secretarías de Relaciones Exteriores y de Comercio y Fomento Industrial asistieron sin falta a los encuentros ministeriales durante todo el periodo cubierto en esta sección de nuestro trabajo; gracias a ello, el diálogo político también se extendió a esos ámbitos, y los secretarios tomaron parte en las discusiones para convalidar los programas tendientes a poner en práctica la liberalización comercial y financiera.

Para los funcionarios mexicanos participantes en las discusiones dentro del marco del APEC, el diálogo con sus contrapartes tuvo resultados diferenciados: por un lado, les permitió comprobar que compartían con los anglosajones puntos de vista sobre la función determinante de los mecanismos de libre mercado y terminaron respaldándolos; por otro, esa comunidad de puntos de vista se convirtió en una limitante para comprender la lógica de las nuevas propuestas asiáticas para hacer del APEC un instrumento intergubernamental para encauzar el proceso de globalización; finalmente, la convergencia con los anglosajones en materia de doctrina económica impidió a los funcionarios mexicanos percibir la posibilidad de una tercera opción fundada, a la vez, en las especificidades de las economías y las sociedades latinoamericanas, así como en los rasgos compartidos con la mayoría de las economías y sociedades asiáticas en vías de desarrollo. Esa sensibilización de los responsables de las decisiones en materia de política exterior y política económica, desafortunadamente, no se tradujo en una participación sistemática del gobierno mexicano en los mecanismos de cooperación del foro: el banco de datos del APEC sobre los proyectos de cooperación desarrollados en el marco del foro, muestra que, de 1993 a 2001, el gobierno mexicano no presentó ningún proyecto de cooperación ni participó en proyectos multilaterales de cooperación.

México en el APEC, 2002-2008

Durante 2000-2008, la participación mexicana en el APEC ha estado marcada por dos líneas temáticas: la reformulación de la agenda y el proceso de reforma. Ahora bien, para analizar la participación del gobierno mexicano en el APEC, la información representa un obstáculo en diversos sentidos. El primero de ellos

se refiere a las influencias personales dentro del gabinete de la administración Fox: en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y en el capítulo sobre política exterior del Primer Informe de Gobierno se nota el estilo personal del titular de la SRE, en los inicios del sexenio; en cambio, en los informes de gobierno segundo y tercero, es evidente la influencia de quien fuera responsable de la SE, durante la primera mitad del sexenio, y de la SRE, durante la segunda mitad de la administración Fox. En efecto, en los informes de gobierno segundo y tercero, no existe un apartado referido a la política exterior, como tal; la sección correspondiente se titula "Promoción de la inserción de México en el entorno internacional" y su contenido está constituido básicamente por las actividades de la SE. En contraste, en los tres últimos informes, el apartado ya lleva el título de "Política exterior". Esa situación particular dificulta el análisis de la participación mexicana en el APEC, lo cual se agrava con la división del trabajo entre la SRE y la SE.

La agenda del gobierno mexicano para APEC México 2002

De acuerdo con el funcionamiento del APEC, una economía está obligada a ejercer la Presidencia *pro tempore* del foro durante un año. Durante 2000-2006, se presentó una circunstancia peculiar: la Presidencia *pro tempore* fue ejercida sucesivamente por siete gobiernos de países en desarrollo: Brunei, República Popular China, México, Tailandia, Chile, Corea del Sur y Vietnam. Existió la posibilidad de establecer entre ellos una mayor coordinación para definir y poner en práctica una agenda acorde con los intereses comunes de los países en desarrollo de ambas riberas del océano Pacífico. Sin embargo, el tránsito de la posibilidad a la efectividad fue parcial. A diferencia de sus pares asiáticos, México, de manera similar a Chile, optó por anteponer su propia agenda al programa de necesidades del conjunto de países en desarrollo; inclusive, no manifestó interés en colaborar para el avance de los intereses colectivos de los tres países latinoamericanos. El gobierno mexicano privilegió uno de los temas centrales de la campaña electoral de Vicente Fox Quesada: las microempresas, dejando de lado la continuidad de las iniciativas Bridging the Digital Divide (2000) y Human Capacity Development (2001).

En ocho de los principales temas programáticos discutidos durante las reuniones claves del APEC México 2002, dos de ellos hacen mención al tema, refiriéndolo a iniciativas trabajadas en las reuniones precedentes; otros tres

están dedicados completamente al tema de las microempresas.[8] Después de 2002, el tema de las microempresas sería mencionado con cierta frecuencia, pero sin concederle la importancia central que tuvo durante el APEC México 2002. En este caso, un tema electoralmente redituable para un candidato presidencial, no lo fue para un jefe de Estado responsable de la coordinación de un foro donde participan cuatro de las 10 economías más grandes del planeta. No fue redituable porque el tema en sí careciera de importancia, sino porque era comprendido en perspectivas muy diferentes: la propuesta mexicana optaba por mecanismos basados en el mercado, mientras que los asiáticos lo ubicaban en el marco de una política de promoción industrial, orientada hacia los mercados, pero coordinada por gobiernos y empresas. La agenda del APEC México 2002, basada en un tema que no rebasó la perspectiva interna, limitó la posibilidad de que el gobierno mexicano se presentase y fuese considerado como un socio con el cual se comparten intereses.

El gobierno de México y la agenda del APEC

La participación del gobierno mexicano en una agenda muy amplia ha tenido una participación destacada en dos temas: liberalización comercial-financiera y terrorismo.

Los avatares de la liberalización comercial y financiera. El inicio de la nueva ronda de negociaciones, sobre la base de la Agenda del Desarrollo de Doha (DDA, por sus siglas en inglés), fue muy oportuna, permitió focalizar sobre ella la atención de los gobiernos, como se manifestó en la Declaración de Los Cabos.[9] El gobierno mexicano fue uno de los primeros en participar con entusiasmo en la promoción de las nuevas negociaciones. Bajo su iniciativa, en la declaración de los líderes se hace un llamado para respaldar las actividades de la V Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), programada para 2005, en Cancún.[10] Ese entusiasmo fue confirmado por la Presidencia de la República al indicar que, entre las reuniones de Los Cabos y Cancún, el gobierno mexicano participó en la Reunión de Ministros de Co-

[8] APEC, *2002 Leader's Declaration*, Los Cabos, México, APEC Secretariat, 27 de octubre de 2002, en <http://www.apec.org/apec/leaders_declarations/2002.html#>.

[9] *Idem.*

[10] *Idem.*

mercio del APEC, del 1 al 3 de junio de 2003, con el fin de "intercambiar puntos de vista sobre temas de interés comercial multilateral y regional".[11] No obstante, pese a la importancia internacional de las negociaciones dentro de la OMC, el tema ya no fue mencionado en el último Informe de Gobierno de Vicente Fox.[12] El observador de la política mexicana no puede sino pensar que ese silencio se debió tanto al desencanto compartido como al tradicional *laisser aller*, característico de los finales de sexenio.

La batalla por la supresión de los subsidios agrícolas y de los impedimentos comerciales no justificados. Uno de los principales obstáculos para el desenlace positivo de las negociaciones de Doha ha sido el diferendo entre los gobiernos de países desarrollados y los de países en desarrollo en el área del comercio internacional de productos agropecuarios. En el caso del APEC, los países del Sureste de Asia, con excepción de Singapur, siguen siendo importantes productores y exportadores de bienes agropecuarios, mientras que en la economía mexicana, la producción agropecuaria ha sido relegada a un tercer plano, sigue representando un problema social y político, agravado por las desventajas de los productores nacionales tanto en el mercado nacional como en el internacional. Pese a la diversidad de situaciones, existe un interés común de los gobiernos de los países en desarrollo del APEC por presentar un frente en el marco de las negociaciones de la OMC. De allí también el interés del gobierno mexicano de llegar a la V Reunión Ministerial de la OMC, programada para 2003, en Cancún, con el respaldo político de sus socios en el APEC, para discutir el tema. Por ello, no es de extrañar que, en la primera sección de la Declaración de Los Cabos sobre Liberalización Comercial y Financiera, los líderes económicos hayan convenido: buscar mantener "la posibilidad de ganancias para todas las economías y buscar abolir todas las formas de subsidios a las exportaciones agrícolas y de todas las prohibiciones y restricciones a las exportaciones no justificadas".[13]

La supresión de los subsidios agrícolas era la bandera principal de los gobiernos de países en desarrollo. Sin embargo, la referencia general a "prohibiciones y restricciones no justificables", implicaba riesgos para las econo-

[11] V. Fox Quesada, *Tercer Informe de Gobierno*, 2003, México, Presidencia de la República, septiembre de 2003, p. 415.

[12] V. Fox Quesada, *Sexto Informe de Gobierno*, 2006, México, Presidencia de la República, septiembre de 2006, p. 293.

[13] APEC, *2002 Leader's Declaration*, Los Cabos, México, APEC Secretariat, 27 de octubre de 2002.

mías en desarrollo del Pacífico y de todo el mundo con la aprobación de la Ley de Bioterrorismo en Estados Unidos (junio de 2002), la cual es susceptible de convertirse en una barrera no arancelaria al inspeccionar buques "sospechosos", por ejemplo.[14] El peligro de nuevos atentados terroristas en territorio estadounidense fue utilizado como pretexto para aplicar medidas que, en el fondo, constituyen un sistema neoproteccionista. En las declaraciones subsecuentes (Bangkok, 2003, y Santiago de Chile, 2004), el tema de los subsidios agrícolas volvió a ser incluido por los líderes económicos, pero ya no tuvo cabida en las declaraciones posteriores.

El combate contra el terrorismo internacional en la agenda del APEC

Después del 11 de septiembre de 2001, los temas extraeconómicos irrumpieron de manera abrupta en el foro. No obstante, los dirigentes políticos del APEC fueron muy cuidadosos en no repetir los errores de instancias como el Consejo de Seguridad de la ONU, la Asamblea General de la ONU, la OTAN o la OEA, dando al gobierno estadounidense carta blanca para encabezar directamente el "combate contra el terrorismo internacional". Así, en la declaración de Shanghai, fueron extremadamente cuidadosos en hacer una mención tajante, pero escueta, sobre su determinación de oponerse al terrorismo.[15] Evitaron oponer la violencia gubernamental a la violencia terrorista. En un tono mesurado, optaron por dedicarle un comunicado especial.[16] En 2002, bajo la presidencia mexicana del APEC, los dirigentes volvieron a repetir el expediente de tratar el tema del terrorismo en un comunicado especial. Después de un recuento de las acciones realizadas, siempre en el marco de las Naciones Unidas y del derecho internacional, entre las reuniones de Shanghai y de Los Cabos, detallaban la estrategia del foro para garantizar los flujos de bienes y de personas en la región, la cual fue bautizada como Secure Trade in the APEC Region (STAR).

Es comprensible que el gobierno mexicano, de manera similar al chino, haya facilitado la discusión del tema, en la medida esperada por su contraparte estadounidense. Las razones de México y Beijing podían ser de natu-

---

[14] V. Fox Quesada, *Tercer Informe de Gobierno,* 2003, México, Presidencia de la República, septiembre de 2003, p. 402.

[15] APEC, *2001 Leader's Declaration,* Shanghai, APEC Secretariat, 21 de octubre de 2001.

[16] APEC, *APEC Leader's Statement on Counter-Terrorism*, Shanghai, APEC Secretariat, 21 de octubre de 2001.

ralezas radicalmente diferentes, pero, en el fondo, coincidían en no permitir el sometimiento de la agenda del APEC al combate violento del terrorismo y optaron por un programa de acción con carácter preventivo. El gobierno mexicano parece haber perdido una excelente oportunidad para introducir en la agenda del foro el principal tema del diferendo con la administración de George W. Bush: los flujos migratorios. El gobierno mexicano se ha limitado a defender esos derechos ante el gobierno estadounidense. Sin embargo, esa defensa también puede y necesita ser hecha donde haya un foro receptivo. En APEC otros gobiernos comparten el interés del mexicano para defender a sus ciudadanos tanto en Estados Unidos como en otros países, incluido México.

La cooperación económica y las relaciones bilaterales: un campo inexplorado

El gobierno mexicano ha sido afectado negativamente por la creciente agenda del APEC y por la consecuente multiplicación de las reuniones de trabajo debido a tres factores: el costo monetario de la participación crece en relación directa con la multiplicación de las reuniones; las distancias geográficas influyen en la disposición para asistir a las mismas, y la centralización de la participación mexicana en la Secofi/SE ha limitado la intervención de otras instancias gubernamentales mexicanas. Estos factores han provocado que el trabajo de la Secretaría de Economía se haya concentrado en las áreas de su interés específico: lo mismo liberalización que facilitación comercial y financiera, e incluso, a partir de 2002, las microempresas.

La centralización del trabajo en el APEC bajo una sola instancia gubernamental explica en gran medida la escasa valoración de la participación mexicana en los mecanismos de cooperación del foro. El cuadro 3 muestra que, desde su creación, el APEC ha apoyado la realización de 1,682 proyectos de cooperación, con un costo total de 105.8 mdd; igualmente muestra que los gobiernos de los países con mayores ventajas económicas han sido, en la práctica, los principales beneficiarios de los mecanismos de cooperación financiados a través del foro.

México ocupa un lugar medio en la tabla, con un total de 22 proyectos financiados con poco más de 2 mdd. Si consideramos que, con la excepción de Nueva Zelandia y la Federación Rusa, los gobiernos ubicados por debajo de México son de países en desarrollo, podríamos concluir que el nuestro no sale tan mal librado.

Sin embargo, cuando se considera tanto el momento en que fueron presentados los proyectos como la naturaleza de los mismos, estamos obligados a plantearnos dudas sobre los beneficios sociales de los mecanismos de cooperación.

El cuadro 4 muestra la naturaleza de los proyectos. Por su contenido, la mayor parte de ellos está abocado a la capacitación de los cuadros burocráticos que habrán de sostener las iniciativas del APEC. En ese sentido, es sintomático que 13 de los 22 proyectos hayan sido aprobados durante 2002; eso significa que los proyectos, en gran medida, estuvieron orientados a respaldar las actividades bajo la responsabilidad del gobierno mexicano durante el ejercicio de la presidencia del APEC México 2002. Más allá de la burocracia, los efectos sociales de la cooperación fueron muy limitados.

En materia del desarrollo y la consolidación de las relaciones bilaterales entre funcionarios participantes en proyectos de cooperación, el impacto también ha sido muy reducido: de los 22 proyectos aprobados, sólo uno tenía carácter multilateral e involucraba a un gobierno del Sureste de Asia. Esta peculiaridad de la participación del gobierno mexicano en los mecanismos de cooperación debe ser considerada con toda seriedad, si se desea tener una participación más eficaz en el APEC. La participación gubernamental no puede reducirse a una sola dependencia o, como sucedió durante la administración de Vicente Fox Quesada, a un solo individuo. Los beneficios de la cooperación tampoco deben limitarse al exclusivo círculo de la burocracia participante en el APEC.

Por otra parte, la evolución de la agenda del APEC impone, por sí misma, una participación más amplia: la vinculación de los temas económicos y comerciales con el terrorismo supone una participación más estrecha de las áreas económica y de seguridad de un gobierno, para no mencionar las áreas responsables de los múltiples programas de cooperación económica y técnica. La participación eficiente en APEC exige que se involucren en el trabajo del foro también las ramas legislativa y judicial, como lo demanda la agenda renovada de la organización. También exige que el gobierno defina sus propios objetivos y los conjugue con los del resto de los países involucrados. La participación en APEC requiere una política de Estado global que tome en consideración las especificidades de cada una de las áreas socioeconómicas que conforman la región del Pacífico.

Cuadro 3. México y los mecanismos de cooperación del APEC

			Proyectos			Proyectos en realización	
		Total	Montos solicitados	Aprobados	Total	Montos solicitados	Aprobados
	Total	1,682	108,120,793	105,831,783	481	34,847,181	29,838,932
1	Australia	127	9,103,626	8,516,623	53	3,928,860	3,404,857
2	Estados Unidos	127	8,563,378	7,950,780	63	4,418,146	3,841,948
3	Japón	92	7,925,264	7,609,799	39	2,642,848	2,327,383
4	Corea	102	6,296,632	5,348,456	40	2,395,467	1,967,451
5	R.P. China	57	4,208,864	3,694,723	30	2,390,829	1,918,938
6	Perú	42	3,368,689	3,339,060	36	2,894,249	2,864,620
7	R. China	61	3,379,789	3,160,299	25	1,182,284	1,002,194
8	Vietnam	51	3,762,040	3,080,202	32	2,602,744	1,926,906
9	Tailandia	45	3,164,638	3,067,238	18	1,418,651	1,321,251
10	Canadá	56	3,459,034	2,994,558	24	1,714,414	1,249,938
11	México	22	2,094,852	2,036,391	3	158,461	100,000
12	Indonesia	30	2,064,646	1,995,088	15	972,726	903,168
13	Filipinas	25	2,020,130	1,910,881	15	1,157,329	1,048,080
14	Chile	26	1,961,737	1,868,237	6	594,274	500,774
15	Nueva Zelandia	24	1,578,218	1,578,218	10	469,823	469,823
16	Malasia	32	2,124,424	1,534,353	13	1,221,324	631,253
17	Singapur	26	1,120,509	987,994	15	801,116	668,609
18	Federación Rusa	8	634,789	541,521	3	294,033	200,765
19	Hong Kong	8	207,066	207,066	1	0	0
20	Brunei Darussalam	2	106,800	106,800			
21	Papua Nueva Guinea	1	98,738	98,738			
	Otros solicitantes	673	36,564,364	39,990,771	7	297,698	297,698
	Multilaterales	39	3,370,308	3,271,729	27	2,349,647	2,251,018
	Secretariado APEC	6	942,258	942,258	6	942,258	942,258

Fuente: Secretariado del APEC, en <http://www.apec.org>.

Cuadro 4. Proyectos de cooperación promovidos por el gobierno mexicano en el APEC

Proyecto	Núm. proyecto	Origen	Solicitado	Otorgado	Área del APEC	Estatus
2002						
Taller sobre ecotech y construcción de capacidades: apoyo para la integración a la economía global.	SOM 01/2002	Fondos APEC	26,100	26,100	Reunión de Funcionarios de Alto Nivel (SOM, por sus siglas en inglés).	Terminado
Proceso de revisión de los IAP por los pares, 2002-2003.	SOM 01/2002T	Fondos APEC	155,500	155,500	Reunión de Funcionarios de Alto Nivel (SOM).	Terminado
Taller y reunión de alto nivel sobre microempresas.	SOM 02/2002T	Fondos APEC	91,825	91,825	Reunión de Funcionarios de Alto Nivel (SOM).	Terminado
Campo de los líderes jóvenes de APEC; Foro de empresarios sobre el desarrollo de negocios con responsabilidad social.	SOM 03/2002T	Fondos APEC	245,000	245,000	Reunión de Funcionarios de Alto Nivel (SOM).	Terminado
Diálogo en el APEC sobre globalización y prosperidad compartida.	SOM 06/2002T	Fondos APEC	71,100	71,100	Reunión de Funcionarios de Alto Nivel (SOM).	Terminado
IV Conference on Standards and Conformance.	CTI 02/2002T	Fondos APEC	80,912	80,912	Comité de Comercio e Inversión (CTI, por sus siglas en inglés).	Terminado

Cuadro 4. Proyectos de cooperación promovidos por el gobierno mexicano en el APEC (*continuación*)

Publicación y difusión mediante Internet de The 2002 Blueprint for APEC Customs.	CTI 02/2002	Fondos APEC	7,600	7,600	Comité de Comercio e Inversión (CTI).	Terminado
2a Conferencia sobre prácticas regulatorias de bienes.	CTI 05/2002T	Fondos APEC	55,914	55,914	Comité de Comercio e Inversión (CTI).	Terminado
Diálogo de Política Comercial sobre la Agenda del Desarrollo de Doha (ADD). Mandato sobre la interacción entre comercio y políticas de competencia.	CTI 40/2002T	Fondos APEC	14,700	14,700	Comité de Comercio e Inversión (CTI).	Terminado
Taller para los pares evaluadores de PAC.	CTI 27 2002T	Fondos APEC	97,890	97,890	Comité de Comercio e Inversión (CTI).	Terminado
Taller sobre reglas/acuerdos de inversiones bilaterales y regionales.	CTI 06/2002T	Fondos APEC	44,000	44,000	Comité de Comercio e Inversión (CTI).	Terminado
Capacitación sobre la evaluación de pruebas y calibración de laboratorio.	CTI 22/2002T	Fondos APEC	122,250	122,250	Comité de Comercio e Inversión (CTI).	Terminado
Programa de capacitación para promover la competencia económica en las economías del APEC.	CTI 23/2002T	Fondos APEC	167,800	167,800	Comité de Comercio e Inversión (CTI).	Terminado

2003						
APEC XXI Century Renewable Energy Development Initiative (Collaborative VIII): Financial Roadmap for the APEC Region.	EWG 02/2003	Fondos APEC	50,100	50,100	Grupo de Trabajo sobre Energía (EWG, por sus siglas en inglés).	Terminado
Estudio y seminario sobre instrumentos de inversión internacional y sus interpretaciones legales.	CTI 32/2003T	Fondos APEC	84,000	84,000	Comité de Comercio e Inversión (CTI).	Terminado
Iniciativa para la cooperación APEC-OECD sobre reformas regulatorias, 2003-2004.	CTI 18/2003T	Fondos APEC	171,800	171,800	Comité de Comercio e Inversión (CTI).	Terminado
Promoción de exportaciones indirectas mediante el desarrollo de proveedores.	TP 04/2003T	Fondos APEC	117,100	117,100	Grupo de Trabajo para la Promoción del Comercio (WGTP, por sus siglas en inglés).	Terminado
2004						
Iniciativa para la cooperación APEC-OECD sobre reformas regulatorias, 2003-2004	CTI 07/2004T	Fondos APEC	144,800	144,800	Comité de Comercio e Inversión (CTI).	Terminado
2006						
Seminario regional APEC-UNCTAD sobre la solución de controversias	CTI 25/2006T	Fondos APEC	188,000	188,000	Comité de Comercio e Inversión (CTI).	Terminado

Cuadro 4. Proyectos de cooperación promovidos por el gobierno mexicano en el APEC (*continuación*)

inversionistas-Estado: asuntos clave substantivos y de procedimiento.						
Iniciativa APEC Siglo XXI sobre desarrollo de energía renovable: Programa de capacitación para bancos locales sobre el financiamiento de la eficiencia energética y de proyectos de energía renovable.	EWG 01/2006T	Fondos APEC	50,000	50,000	Grupo de Trabajo sobre Energía (EWG, por sus siglas en inglés).	En marcha
Estudio sobre la industria electrónica y las tecnologías de la información en el APEC.	WGTP 03/2006T	Fondos APEC	58,461	0	Grupo de Trabajo para la Promoción del Comercio (WGTP, por sus siglas en inglés).	En marcha
2007						
Iniciativa APEC Siglo XXI sobre desarrollo de energía renovable: Taller sobre las mejores prácticas en materia de eficiencia energética y energía renovable en edificaciones.	EWG 04/2007	Fondos APEC	50,000	50,000	Grupo de Trabajo sobre Energía (EWG).	En marcha

Fuente: Secretariado del APEC <http://www.apec.org/>.

Los actores sociales mexicanos en el APEC

Los mexicanos en el ABAC

Dando seguimiento a la propuesta de la administración Clinton sobre la incorporación del sector privado al APEC, en noviembre de 1995 fue instaurado el APEC Business Advisory Council (ABAC). Su finalidad consistía en "ofrecer consejo" respecto de "prioridades específicas del sector privado", para responder "sobre información relacionada con temas de negocios" y "proporcionar la perspectiva de los negocios en áreas específicas de cooperación".[17] Las representaciones nacionales de ABAC se hallan circunscritas por las economías asociadas en APEC, y están integradas por tres miembros del sector privado nacional y cuenta con un secretariado, mantenido con contribuciones anuales".[18]

En el cuadro 5 se resumen los temas dominantes de la agenda del ABAC durante 2001-2006, los cuales tienen una estrecha relación con los del APEC. Los de mayor continuidad se refieren a liberalización comercial y financiera, negociaciones en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y facilitación comercial; además, se añade la regulación financiera.

Pese a esa estrecha sintonía entre las agendas de ambas instancias, ABAC goza de un amplio margen de libertad para introducir nuevos temas o nuevos enfoques sobre temas de la agenda oficial de APEC. Asimismo, sus secciones nacionales gozan de gran margen de maniobra. Gracias a este marco, la representación mexicana ha tenido la capacidad de presentar iniciativas importantes. En 2002, presentó al gobierno mexicano un proyecto para el desarrollo del sistema multimodal de transporte para vincular la costa mexicana del Pacífico con las costas mexicana y estadounidense del Golfo de México. También se encuentra la propuesta del ABAC México para incorporar, ese año, el sector privado a la revisión de los Individual Action Plans (IAP), programas de liberalización comercial y financiera presentados por cada gobierno participante en APEC.

En el pasado reciente, ABAC México ha trabajado en tres proyectos importantes: el primero deriva del trabajo realizado sobre los IAP y está orientado hacia el fortalecimiento de las MPyME. En 2006, elaboró un informe sobre transferencias de tecnologías, financiamiento, encadenamiento interregional y subcontratación de las MPyME; en 2007, realizaron un estudio acerca del esta-

[17] ABAC, The Business Advisory Council <https://www.abaconline.org/v4/content.php?ContentID=2520>.

[18] *Idem*.

do del arte sobre las MPYME donde se revisan instrumentos de apoyo públicos y privados, mecanismos de vinculación a mercado globales, ejemplos exitosos y mejores prácticas. El estudio propone mecanismos alternos de financiamiento para MPYME, como lo sería la existencia de un Banco de Desarrollo del Pacífico.

Cuadro 5. ABAC: temas dominantes en la agenda, 2001-2006

Tema	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Metas de Bogor	■	■	■	■	■	■
DDA-WTO	■	■		■	■	■
Regulación financiera	■		■	■	■	■
Globalización, apertura de mercados	■					
Facilitación comercial		■	■	■	■	
Seguridad		■			■	■
Gobernanza corporativa		■	■			■
MPYMES		■				■
Capacidades humanas			■	■		
Trabajo conjunto ABAC-APEC			■			
Nuevos temas			■	■	■	■

Fuente: ABAC, *Reports to the APEC Economic Leaders*, 2001-2006.

El segundo proyecto está relacionado con las migraciones en la región del Pacífico. En 2006, ABAC México presentó un primer estudio sobre el tema y recibió el apoyo de las representaciones filipina y chilena. Éste aborda un tema esencial: la liberalización de los flujos de bienes, servicios y capitales no ha estado acompañada de la liberalización de los flujos de mano de obra. Con ello, ABAC México da un paso decisivo en una dirección no explorada, hasta ahora, por el gobierno mexicano. El tercer proyecto buscó destrabar la agenda para la facilitación comercial. Bajo el rubro de "comercio justo" (el término no debe ser confundido con "fair trade", usado para beneficiar a pequeños productores), ABAC México llevó la propuesta de "partners for progress", hecha a través de la Osaka Action Agenda, a un plano superior, en el que la cooperación intergubernamental, pero también el binomio sector público-sector privado, garanticen relaciones comerciales más equitativas entre economías en desarrollo y economías desarrolladas, entre grandes, medianas,

pequeñas y microempresas. El trabajo es digno de encomio: primero, por llevar la agenda del APEC más allá de los límites aceptados por la diplomacia oficial; segundo, por realizar un trabajo que, en principio, corresponde al gobierno mexicano llevar a cabo; tercero, por realizar ese trabajo en vez de un sector académico nacional que parece insensible a las discusiones dentro del foro; cuarto, por trabajar con recursos limitados. En efecto, cuando uno revisa los directorios del ABAC, la representación del ABAC México siempre ha estado constituida prácticamente por las mismas empresas: Cemex, el grupo Coraza, Corporación Azteca y el Grupo Modelo. La ausencia de otras empresas o de las grandes organizaciones empresariales denota otra de las fallas gubernamentales: la promoción entre el sector privado de los vínculos con sus pares de la región del Pacífico, así como con las instancias del APEC y de otros foros regionales.

Los mexicanos y los APEC Study Centres

Sobre la base de la iniciativa sobre educación de 1993, los gobiernos asociados en el APEC decidieron crear centros de estudios especializados en el trabajo del foro, con la finalidad de proporcionar a los agentes gubernamentales *inputs* sobre los temas de la agenda. En México, la creación de los APEC Study Centres ha sido llevada a cabo en dos fases; la primera empezó en 1996, cuando la Secretaría de Relaciones Exteriores propuso a El Colegio de México la creación del primer centro de esa naturaleza; debido a razones organizativas internas de El Colegio de México, debió llamarse APEC Study Program o Programa de Estudios APEC (PE-APEC) y, hasta 2002, fue el único existente en el país. La segunda fase empezó en 2002 y se prolonga hasta ahora, estando marcada por la creación de nuevos CE-APEC en otras instituciones de educación superior.

El PE-APEC de El Colegio de México, durante 2000-2002

El trabajo realizado por el PE-APEC, en el marco del APEC, tuvo dos vertientes principales: la primera fue la colaboración con el gobierno federal en torno a las actividades preparatorias del APEC México 2002. Así, en 2000, el PE-APEC preparó, para la SRE, un informe sobre el APEC y la participación mexicana en el foro; el informe fue publicado como libro y utilizado para la preparación del

programa de actividades del 2002.[19] El siguiente año también organizó, con el respaldo de las Secretarías de Economía y de Relaciones Exteriores, un curso de actualización para funcionarios públicos y empresarios sobre el APEC. La segunda vertiente del trabajo del PE-APEC estuvo relacionada con sus vínculos con el APEC-SC International Consortium, es decir, la red internacional de Centros de Estudios APEC. El PE-APEC participó en las reuniones de dicho consorcio en 2001, 2002, 2004 y 2006. Pero esa participación llegó a su clímax en 2002, cuando el PE-APEC tuvo bajo su responsabilidad la organización de la reunión del Consorcio Internacional en Mérida, Yucatán. En esa ocasión, la reunión se llevó a cabo de manera paralela con el Senior Officials Meeting (SOM) de abril y, por primera vez, el APEC-SCIC tuvo la oportunidad de presentar un informe ante el SOM. En función de sus facultades como organizador de la reunión del APEC-SCIC, el PE-APEC de El Colegio de México invitó como observadores a representantes de la Universidad de Colima, la Universidad de Guadalajara y El Colegio Mexiquense; posteriormente, en las dos primeras instituciones serían organizados los respectivos APEC-SC.

Fuera del marco de las actividades del APEC, durante esta primera fase, el PE-APEC inició un trabajo de colaboración con el Senado de la República que, a la postre, resultaría muy fructífero para ambas instancias. En efecto, con el cambio de legislatura, en septiembre de 2000, el Senado de la República creó la Comisión de Relaciones Exteriores Asia-Pacífico (CRE-AP). Así, de 2001 a 2006, la Comisión y el PE-APEC firmaron siete convenios interinstitucionales para cubrir cuatro seminarios temáticos sobre Asia del Pacífico, la realización de dos series televisivas: *Asia en perspectiva* y *Triálogos del Pacífico*; en total, el Canal del Congreso transmitió alrededor de 136 horas de actividades organizadas por la Comisión Asia-Pacífico y por el PE-APEC de El Colegio de México. Los convenios también incluyeron la publicación de tres libros[20] y cuatro números del anuario Asia-Pacífico,[21] editado por el Centro de Estudios de Asia y África, desde 1993 hasta 2007. El PE-APEC, además, participó en la organización de actividades de actualización y de difusión

[19] Véase Secretaría de Relaciones Exteriores, *México APEC 2002: antecedentes, retos y oportunidades*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2000.

[20] Juan José Ramírez Bonilla (ed.), *Crisis y transiciones políticas en Asia del Este*, México, Miguel Ángel Porrúa/Senado de la República/El Colegio de México, 2002; Juan González, *China: reforma económica 1979-2000*, México, Miguel Ángel Porrúa/Senado de la República/Universidad de Colima/El Colegio de México, 2003; Juan José Ramírez Bonilla, *De la Umma: el Islam, la política y el terrorismo en el Sureste Asiático*, México, Senado de la República, 2003.

[21] Los números correspondieron a las ediciones de 2003, 2004, 2005 y 2006.

para los miembros de la legislatura o para el público mexicano. Por ejemplo, participó en reuniones de trabajo con las fracciones del PRI y del PAN; también lo hizo en las reuniones de evaluación del Acuerdo de Asociación Económica México-Japón, con miras a su ratificación por parte del Senado; y coorganizó las semanas dedicadas a países específicos de la región, teniendo como sede el Senado de la República.

El Consorcio Mexicano de Centros de Estudios del APEC (CONMEX-APEC), 2002-2008

Después de la reunión de abril de 2002, del APEC-SCIC, las Universidades de Colima y de Guadalajara solicitaron a la Secretaría de Economía ser reconocidas como sedes oficiales de los CE-APEC. Después de consultar al PE-APEC, la Secretaría dio su visto bueno y oficializó la existencia de ambos centros ante el Secretariado del APEC. Posteriormente, la Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS) también solicitó el reconocimiento. Una vez reconocidos oficialmente los nuevos centros, los representantes de los CE-APEC se reunieron en Guadalajara para constituir el Conmex-APEC. Por acuerdo general, el centro de la Universidad de Guadalajara se hizo cargo del Secretariado del Consorcio durante el periodo 2003-2005. En 2005, el PE-APEC de El Colegio de México se hizo cargo del Secretariado, pero no pudo concluir el bienio, debido a la decisión institucional de suprimir el PE-APEC, en noviembre de 2006. Ante esa situación, a principios de 2007, el centro de la UABCS se hizo cargo del Secretariado del Consorcio Mexicano.

En la reunión para el cambio de estafeta, participaron representantes de la Universidad Autónoma de San Nicolás de Hidalgo, en calidad de nuevos miembros del Consorcio, por cuanto esa universidad obtuvo, asimismo, el reconocimiento como sede oficial de un CE-APEC. También participaron colegas del Foro Metropolitano del Pacífico (integrado por profesores-investigadores de los tres planteles de la UAM, de la UNAM y de El Colegio Mexiquense).

Durante esta segunda fase, la relación entre la Secretaría de Economía y los Centros de Estudios APEC se tornó muy laxa. Las pocas iniciativas conjuntas se limitaron a estudios sobre la factibilidad de negociaciones comerciales con Japón, Corea, Australia y Nueva Zelandia. La mayor parte de esos estudios fueron realizados sobre una base más personalizada que institucional. Debido a la laxitud de esa relación, cada CE-APEC optó por privilegiar el trabajo en áreas de interés particulares. Así, el Conmex-APEC ha tenido más que nada una

existencia puramente formal; prueba de ello es la participación no concertada en la reunión anual del APEC-SCIC: en 2003, la Universidad de Colima cubrió el evento; en 2004, participó el PE-APEC de El Colegio de México; en 2005, ninguna institución mexicana estuvo presente; en 2006, los representantes de la Universidad de Colima y El Colegio de México asistieron al encuentro; en 2008, de nueva cuenta, la participación de los representantes de la Universidad Autónoma de Baja California, la Universidad de Colima y de El Colegio de México careció de coordinación temática.

Esa descoordinación entre los CE-APEC mexicanos se ha reproducido entre centros latinoamericanos, reflejando la dinámica gubernamental. La coordinación de los CE-APEC mexicanos con sus contrapartes latinoamericanas es tanto más importante cuanto que, hasta ahora, cada uno de ellos ha trabajado en sus propias iniciativas, descuidando el trabajo conjunto y la colaboración con los sectores gubernamental y privado. Hasta ahora, no ha habido una convergencia plena de los intereses gubernamentales con los académicos; y tampoco ha habido una confluencia de académicos y empresarios. En estas condiciones, no es extraño que el ABAC México llene los vacíos dejados tanto por el gobierno como por el sector académico, y funcione como la única instancia generadora de iniciativas útiles para el APEC.

Los CE-APEC mexicanos tienen la responsabilidad de promover el acercamiento entre ellos y sus contrapartes gubernamental y privada, si desean tener un desempeño efectivo en el foro. El acercamiento puede seguir una de las dos modalidades siguientes: responder a las demandas específicas de sus contrapartes pública y privada, o bien ajustar la oferta de servicios académicos a los requerimientos gubernamentales y privados. Dado el alejamiento persistente, la primera opción parece ser la más difícil.

Capítulo 3
DIPLOMACIA PARLAMENTARIA EN ACCIÓN: CONFLUENCIA DE ACTORES Y AGENDA LEGISLATIVA EN ASIA-PACÍFICO

Las disposiciones de la fracción I del artículo 76 constitucional, aseguran que el Senado de la República tiene facultades exclusivas para:

1. Sobre la base de los informes anuales, analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo y por el secretario de Relaciones Exteriores.
2. Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas suscritos por el Ejecutivo Federal, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.[1]

Tanto el Senado de la República como la Cámara de Diputados, gracias a sus facultades para analizar y discutir los informes presidenciales, se han dotado de comisiones de Relaciones Exteriores para el análisis de la política exterior, dado el lugar central de ésta en dichos informes.

Más allá de las funciones asignadas para la glosa del informe, las comisiones han desarrollado sus propias agendas de política exterior. Con ellas, senadores y diputados se han convertido en actores no sólo interesados, sino también partícipes en los asuntos internacionales del país; con ello, han contribuido a transitar del ejercicio de una política exterior determinada esencialmente por la rama ejecutiva gubernamental, a la diversificación de las relaciones exteriores sobre la base de los intereses particulares y, a veces, colectivos de los actores sociales participantes en procesos internacionales que vinculan nuestra sociedad a la comunidad global.

La práctica de la política exterior por parte de la rama ejecutiva gubernamental se plasma en la diplomacia tradicional y, más recientemente, en la diplomacia económica. El ejercicio de una política exterior específica de la rama legislativa gubernamental cristaliza ahora en la diplomacia parlamentaria. Teniendo en cuenta el contexto amplio del área Asia-Pacífico, el Congreso de la Unión participa activamente en tres foros parlamentarios regionales,

[1] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

proyectándose como un actor internacional relevante y complementando las funciones diplomáticas de la rama ejecutiva:

- Asia Pacific Parliamentary Forum (APPF).[2] El Congreso mexicano es miembro de esta organización desde su creación en 1993, y ha participado en las 16 reuniones anuales realizadas desde entonces hasta enero de 2008.
- Asia Pacific Parliamentarian's Conference on Environment and Development (APPCED).[3] El Congreso mexicano también es miembro de este organismo desde su creación en 1995.
- Inter-Parliamentarians for Social Service (IPSS).[4] Este foro fue creado en 2003 y el Senado mexicano es uno de sus miembros fundadores y ha participado en las tres reuniones regulares bianuales efectuadas hasta ahora.

De acuerdo con la evaluación de la Comisión de Relaciones Exteriores Asia-Pacífico para el periodo 2000-2006, el APPF "es el mecanismo de diálogo parlamentario más importante de la región y proporciona un espacio de desarrollo para la acción legislativa coordinada en el cumplimiento de la agenda de diálogo político, cooperación económica y liberalización comercial y financiera entre los países de la zona".[5] Por esta razón, en el presente capítulo nos abocaremos exclusivamente a analizar la participación del Congreso de la Unión en las actividades del APPF. La primera parte está dedicada a presentar las condiciones de funcionamiento del foro, para destacar a sus actores más relevantes, entre los cuales se encuentran las delegaciones mexicanas.

La segunda y tercera partes están organizadas en función de los mecanismos institucionales de los que se sirven las Cámaras del Congreso de la Unión para participar en los procesos parlamentarios internacionales; así, la segunda parte cubre las actividades de las comisiones de Relaciones Exteriores de una y otra Cámaras en el APPF, de 1993 a septiembre de 2000; la tercera abarca el periodo de actividades de octubre de 2000 hasta nuestros días. Hemos escogido octubre de 2000 como el momento del tránsito de una fase a la otra, en la medida en que fue el 5 de octubre de 2000 cuando, sobre la base de las facultades que concede la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de política exterior, la Junta de Coordinación

[2] Véase <http://www.appf.org.pe/>.
[3] Véase <http://www.appced.org/appced/index.htm>.
[4] Véase <http://www.ipss.or.kr/page314.html>.
[5] *Ibid.*, p. 3.

Política del Senado de la República acordó crear siete nuevas comisiones ordinarias de Relaciones Exteriores "para dar un seguimiento más detallado y pormenorizado a la agenda internacional de nuestro país".[6] Con ello, el trabajo que era realizado a través de la Comisión de Relaciones Exteriores fue distribuido sobre la base de criterios geopolíticos en las siete comisiones adicionales:

- Relaciones Exteriores, América Latina y El Caribe.
- Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico.
- Relaciones Exteriores, Europa.
- Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales.
- Relaciones Exteriores, Organizaciones No Gubernamentales.
- Relaciones Exteriores, África.
- Relaciones Exteriores, América del Norte.

La Comisión de Relaciones Exteriores Asia-Pacífico (CRE-AP) fue instalada el 25 de octubre de 2000, compuesta por un(a) presidente(a), tres secretarios, cuatro integrantes y un secretario técnico. En términos de la representación de los partidos políticos, cinco miembros de la Comisión provenían del PRI y tres del PAN.

El Asia Pacific Parliamentary Forum, características institucionales

A la iniciativa de las ramas ejecutivas gubernamentales para crear el APEC en 1989, los miembros de la Dieta japonesa respondieron con la convocatoria a una reunión preparatoria para la creación de un foro de diálogo interparlamentario en el área Asia-Pacífico. A la convocatoria respondieron legisladores de Australia, Canadá, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, Nueva Zelandia, República de Corea y Singapur, además de los de Japón, y se reunieron en Singapur, en agosto de 1991. Cuatro meses después, los días 11 y 12 de diciembre, los parlamentarios volvieron a encontrarse en Canberra, para realizar una segunda ronda de trabajos preparatorios; a ellos se sumaron delegaciones

[6] Comisión de Relaciones Exteriores Asia-Pacífico, *Informe general de actividades, septiembre de 2000-abril de 2006*, México, Senado de la República-LIX Legislatura, 2006, p. 1.

de legisladores provenientes de Brunei,[7] Estados Federados de Micronesia, México, Papua Nueva Guinea, República Popular China y Tailandia.

Después de algunas peripecias que obligaron a cambiar la sede de la reunión inaugural, los legisladores se congregaron en Tokio, los días 14 y 15 de enero de 1993, para formalizar la creación del Asia Pacific Parliamentary Forum (APPF). Durante la reunión, adoptaron la Tokyo Declaration, considerada la carta fundacional de la organización. En el preámbulo de la Declaración, los legisladores tomaban en consideración los cambios en los ámbitos global y regional, de principios de los años noventa. Con ello, las iniciativas del sector privado a través del Pacific Basin Economic Council (PBEC), intersectoriales mediante el PECC y gubernamentales a partir del APEC, la ASEAN y el SPF indujeron a los legisladores a ponerse al diapasón de la cooperación regional. El programa general del foro se encontraba ya implícito en los cuatro puntos generales del preámbulo: diálogo y cooperación respecto de los temas que pudiesen poner en riesgo la estabilidad regional. Como veremos más adelante, la agenda de trabajo muy rápidamente se desarrolló en paralelo, inclusive adelantándose en ocasiones, a la del APEC; sin embargo, tanto los miembros de los foros promovidos por las ramas ejecutivas gubernamentales como los del APPF han tenido mucho cuidado en mantener una no necesariamente sana distancia entre ellos.

Al igual que en todos los demás foros regionales, los miembros de APPF se propusieron crear una estructura flexible, con muy pocas instancias institucionales:

- La reunión general anual sería la instancia decisoria máxima.
- La representación anfitriona de la reunión tendría funciones y responsabilidades específicas:
  — Ejercería la Presidencia de la reunión.
  — Asumiría los costos de organización de la reunión; pero cada participante cubriría sus propios gastos de transporte y de estancia.
- Un Comité Ejecutivo estaría compuesto "por un número apropiado de miembros" y tendría como funciones:
  — Estudiar los temas necesarios para la administración del APPF.
  — Auxiliar al anfitrión en la organización de la reunión anual.
- El Comité Ejecutivo sería encabezado por un presidente, el cual también

[7] Los representantes de Brunei participaron en calidad de observadores, en la medida en que la Asamblea Legislativa no es reconocida oficialmente por el gobierno del sultanato.

representaría al APPF. El presidente sería elegido para un periodo de tres años, con posibilidad de reelección tan sólo para un segundo periodo.
- Quedaba abierta la posibilidad de organizar grupos de trabajo cuando un tema lo requiriese, o de establecer un Secretariado cuando la situación lo ameritase.[8]

Hasta la fecha, el APPF ha logrado mantener ese esquema organizativo laxo, pues ha estado exento de tensiones análogas a las provocadas por estadounidenses y asiáticos sobre el proyecto institucional del APEC.

El cuadro 1 muestra las variaciones en las participaciones nacionales a lo largo de las 16 reuniones anuales realizadas hasta enero de 2008. En total, han participado 28 representaciones nacionales; por regiones geográficas, éstas pueden ser reagrupadas de la siguiente manera:

- Norteamérica: tres representaciones, incluida la mexicana.
- América del Sur y Central: cinco representaciones.
- Asia del Este y Central: cinco representaciones.
- Asia del Sureste: nueve representaciones (incluido Brunei, en calidad de observador).
- Oceanía y Estados Insulares del Pacífico Sur: seis representaciones.

Entre las 28 representaciones destacan las de Australia, Canadá, Corea, Filipinas y Japón, por un lado, y las de México, China y Tailandia, por el otro, debido a que participaron en todas las reuniones anuales realizadas hasta ahora; las hemos dividido en dos subgrupos para añadir un elemento adicional que las hace destacar: el primero asistió a las dos reuniones preliminares, mientras que el segundo lo hizo en la segunda reunión preparatoria. Podemos afirmar que la representación mexicana y las otras siete, han garantizado la continuidad del APPF.

[8] Asia Pacific Parliamentary Forum, Tokyo Declaration, en <http://www.appf.org.pe/>.

Cuadro 1. El Congreso mexicano en el Asia Pacific Parliamentary Forum, 1993-2008

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AMÉRICA DEL NORTE																
México																
Canadá																
Estados Unidos																
AMÉRICA DEL SUR Y CENTRAL																
Chile																
Perú																
Ecuador																
Colombia																
Costa Rica																
ASIA DEL ESTE Y CENTRAL																
R.P. China																
R. Corea																
Japón																
Federación Rusia																
Mongolia																
ASIA DEL SURESTE																
Filipinas																

Tailandia																
Indonesia																
Singapur																
Cambodia																
Vietnam																
Papua Nueva Guinea																
R.D.P. Laos																
Brunei D. (observador)																
OCEANÍA Y ESTADOS INSULARES DEL PACÍFICO SUR																
Australia																
Nueva Zelandia																
E.F. Micronesia																
Fiji																
Islas Marshall																
Islas Cook (observador)																

Fuente: Asia Pacific Parliamentary Forum, en <http://www.appf.org.pe/>.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

El Congreso de la Unión en el Asia Pacific Parliamentary Forum, 1993-2000

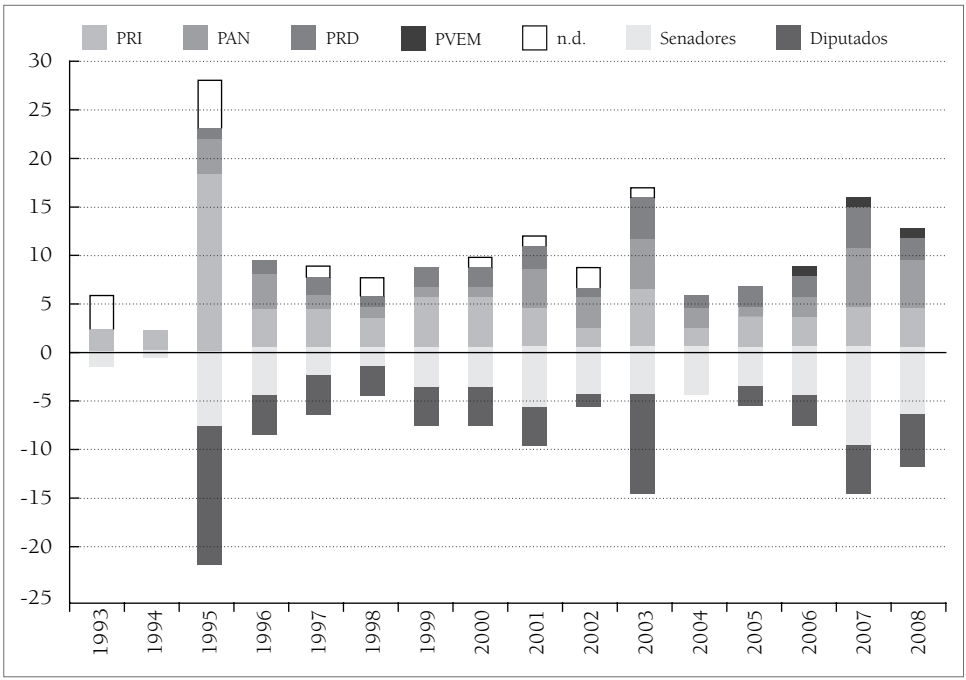
Las delegaciones mexicanas ante el APPF

La gráfica 1 muestra los aspectos más importantes de la participación mexicana en las reuniones anuales de la APPF:

- La participación en el foro parece ser una iniciativa de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República, como lo indica el hecho de que en las dos primeras reuniones participaron exclusivamente senadores.
- La participación de los diputados, pese a la "desventaja" inicial, fue mayor que la de los senadores: 29 de éstos y 33 de aquéllos participaron en las ocho reuniones del periodo; en gran medida, ese predominio relativo de los diputados se debe a la participación "masiva" en la reunión de 1995; en las reuniones posteriores, la participación de unos y otros legisladores mexicanos fue más equilibrada.
- La participación por representantes de los principales partidos políticos mexicanos está marcada por la composición del Congreso de la Unión durante el periodo en estudio; es decir, en el inicio existió un predominio de legisladores pertenecientes al PRI; pero conforme la oposición ganaba espacios en las dos cámaras del Congreso, los legisladores del PAN y del PRD se incorporaron progresivamente a las actividades de la diplomacia parlamentaria en el marco del área Asia-Pacífico. El lector notará que en las delegaciones para las reuniones 2006, 2007 y 2008, también participó cuando menos un miembro del Partido Verde Ecologista (PVEM), confirmando la tendencia general.
- La gráfica 2 muestra otra faceta de la composición de las delegaciones mexicanas: la participación de las mujeres en ellas. El primer dato importante es que las mujeres participaron tan sólo en cinco de las ocho reuniones anuales del periodo; en términos absolutos, su participación fue de una integrante en las delegaciones de 1997, 1999 y 2000, y de dos integrantes en las delegaciones de 1995 y 1996; en términos relativos, la gráfica es elocuente: el componente femenino de las delegaciones mexicanas tendía a oscilar entre 9% y 15%; cierto, en 1996, la proporción se elevó inusualmente hasta 20%, pero se trató de una situación excepcional.
- La ausencia de mecanismos institucionales garantes de una continuidad en el trabajo en torno al APPF fue una de las grandes limitaciones del desempeño de las delegaciones mexicanas. Así, los archivos del foro muestran que

las delegaciones mexicanas participantes en las reuniones de 1996, 1997 y 1998 estuvieron encabezadas por una misma persona (un senador en la ocurrencia); que tan sólo dos senadores estuvieron en condiciones de participar en dos reuniones consecutivas, y que otro senador y un diputado también participaron en dos reuniones no consecutivas. Como veremos en la sección siguiente, esta deficiencia cristalizó en un trabajo prácticamente nulo en el marco del desarrollo de la agenda del foro.

Grafica 1. Composición de las delegaciones mexicanas ante la APPF por pertenencia a partidos políticos y cámara legislativa, 1993-2008

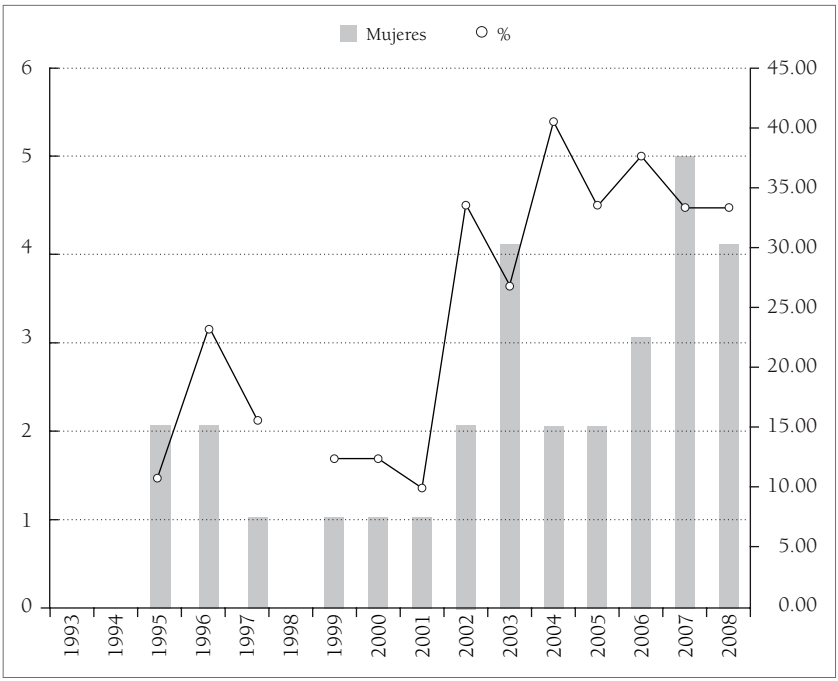


Fuente: APPF <http://www.appf.org.pe/>.

La participación de las delegaciones mexicanas en la agenda de la APPF

El cuadro 2 muestra los temas de las 78 resoluciones adoptadas en el APPF durante las reuniones de 1996 a 2000. Hemos agrupado los documentos aprobados por el foro en seis grandes temas relevantes. El hecho más destacado

Grafica 2. Participación de las mujeres en las delegaciones mexicanas ante el APPF, 1993-2008



Fuente: APPF <http://www.appf.org.pe/>.

de la agenda de discusiones es el contraste de la misma con la del APEC. En la misma época, los agentes gubernamentales participantes en el APEC se mostraban renuentes a incluir en la agenda temas de carácter extraeconómico; hasta antes del 11 de septiembre de 2001, la única excepción fue la inclusión de la crisis de Timor Oriental en la agenda de la Reunión Ministerial de 1999. Luego de los ataques suicidas de Nueva York, el gobierno estadounidense introdujo en la agenda del APEC el tema del terrorismo internacional; a partir de ahí, los asiáticos ampliaron la agenda de seguridad al campo de la *human security*, para evitar supeditarla únicamente al tema del combate al terrorismo.

Sin embargo, mucho antes del 11 de septiembre y de sus secuelas internacionales, los legisladores del APPF ya se ocupaban de temas como el control de armas nucleares, de destrucción masiva y convencionales. También estaban interesados en la influencia nociva de los crímenes transnacionales sobre las sociedades de la región; entre esos crímenes destacaba el flagelo de todos los

Cuadro 2. La agenda del Asia Pacific Parliamentary Forum, 1996-2000

Temas	1996	1997	1998	1999	2000
• Armas nucleares y convencionales.	• Armas nucleares.	• Armas nucleares. • Minas antipersonales.	• Minas antipersonales.	• No proliferación nuclear. • Misiles y vehículos armas de destrucción masiva. • Armas pequeñas. • Minas antipersonales.	• No proliferación nuclear y desarme. • Minas terrestres.
• Crímenes transnacionales	• Tráfico de drogas y lavado de dinero. • Terrorismo.	• Tráfico de drogas y lavado de dinero. • Terrorismo. • Terrorismo en Perú.	• Tráfico de drogas y lavado de dinero. • Terrorismo. • Corrupción. • Convención OCDE sobre sobornos en transacciones comerciales internacionales.	• Terrorismo. • Intercambio de información sobre corrupción.	• Lavado de dinero.
• Estabilidad económica y política regional.		• Liberalización comercial. • APEC.	• Estabilización financiera de Asia • Acuerdo OMC sobre liberalización financiera.	• Recuperación y crecimiento en AP • Consolidación de arquitectura.	• Consolidación de arquitectura financiera internacional.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Cuadro 2. La agenda del Asia Pacific Parliamentary Forum, 1996-2000 (*continuación*)

Temas	1996	1997	1998	1999	2000
			• Comercio electrónico.	• Reforma del FMI y sectores financieros internacionales.	• Liberalización comercial global. UNCTAD. • Deuda de los países pobres.
		• Paz y estabilidad en P. Coreana.		• Acuerdo pacífico Perú-Ecuador.	• Acuerdo pacífico Perú-Ecuador. • Apoyo proceso de paz en Colombia y Timor. • Paz y estabilidad regional. • Militares en operaciones de paz.
• Protección y desarrollo de recursos humanos	• Derechos de los niños. • Derechos de las mujeres	• Derechos humanos y explotación de mujeres y niños. • Desarrollo de recursos humanos.	• Desarrollo de recursos humanos. • Educación.	• Cultura de la paz. • Protección contra material inmoral en Internet.	• Niños afectados por guerra. • Protección de bienes culturales. • Derechos de propiedad sobre el conocimiento tradicional.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

		• Educación y alfabetismo. • Intercambios culturales. • Intercambios juveniles.	• Intercambios culturales. • A-P festival de arte y cultura.		• Comunidades (étnicas).
• Medio ambiente	• Conservación de recursos naturales.	• Tema de medio ambiente.	• Cambio climático. • Fenómeno "El niño".	• Monitoreo de contaminación transfronteriza. • Fenómeno "El niño".	• Cambio climático. • Mecanismo de intercambio sobre protección del medio ambiente.
• Cooperación legislativa	• Cooperación legislativa.	• Intercambios legislativos. • Intercambios legislativos entre miembros del APPF. • Sesión parlamentaria sobre el APPF.	• Intercambios legislativos y desarrollo de mecanismos informáticos.		
• Temas diversos.	• Sida.	• Cooperación Asia-Europa.	• Uso de tecnologías. • Intercambio de informática y comunicaciones. • Temas de energía.		• Foro sobre cuentas públicas.

Fuente: APPF <http://www.appf.org.pe/>.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

gobiernos: la corrupción, un tema que también sería introducido posteriormente en la agenda del APEC. Con mayor libertad que en el autolimitado APEC, los legisladores pudieron ocuparse de temas de política económica y regional: respondieron de manera pronta y directa a la crisis asiática de 1997-1998; pero también se interesaron en la arquitectura económica internacional de la época, así como en los temas o conflictos que ponían en riesgo la paz y la estabilidad regionales. La protección y el desarrollo de los recursos tanto humanos como naturales fueron discutidos con interés y continuidad a lo largo del periodo. Finalmente, a comienzos del periodo, los legisladores habían incluido en su agenda temas propios de la cooperación legislativa, aunque a finales del periodo esos temas fueron dejados de lado. El punto es relevante, pues es una nota encomiable del foro: no es un organismo cuyos integrantes se complazcan en discutir temas derivados única y exclusivamente de su propia naturaleza legislativa; por el contrario, dejaron de lado esos temas cuando consideraron necesario ocuparse de problemas de mayor relevancia.

La participación mexicana en el desarrollo de la agenda del APPF, durante este periodo, fue muy pobre: en la reunión de 1997 los delegados mexicanos se limitaron a respaldar, junto con peruanos y filipinos, una resolución propuesta por australianos sobre el "tráfico internacional de drogas y lavado de dinero"; en la reunión de 2000, promovieron y lograron la aprobación de una resolución sobre "auxilio a los países pobres endeudados" ("*debt relief in poor countries*"). En todo caso, la carencia de mecanismos institucionales de coordinación garantes de una continuidad en las actividades propias de la diplomacia parlamentaria influyó directamente en este pobre desempeño.

El Congreso de la Unión en el Asia Pacific Parliamentary Forum, 2001-2008

Las delegaciones mexicanas ante APPF: un nuevo perfil

Con la creación de la CRE-AP, el Senado estuvo en situación de realizar un trabajo coordinado en el marco del APPF. En efecto, de 2002 a 2008, las delegaciones mexicanas han estado encabezadas por la persona que preside la CRE-AP; por otra parte, un mayor número de senadores que de diputados ha estado en condiciones de participar en dos o más reuniones consecutivas, garantizando con ello una mayor continuidad en el trabajo dentro del APPF. Así, la gráfica 1 (p. 395) muestra que, a diferencia del periodo anterior:

- Ha habido una mayor participación de senadores (47 participaciones) que de diputados (30 participaciones). A excepción de la delegación a la reunión de 2003, en todas las demás el número de senadores fue mayor que el de los diputados.
- Ha desaparecido el predominio de los miembros del PRI en la composición de las delegaciones: con ello, la diplomacia parlamentaria mexicana ha adquirido un carácter marcadamente plural.

La gráfica 2 (p. 396) también muestra otro cambio estructural importante, pues aun sin haber logrado una equidad total, las mujeres han conseguido acrecentar su participación en las delegaciones de legisladores: de 2002 en adelante, la tasa de participación femenina ha sido de 33% en promedio, pues oscila entre 27% y 40%. Un aspecto importante es que la participación femenina en las delegaciones mexicanas ante la APPF no ha decaído durante los dos últimos años como resultado del relevo de la primera presidenta de la CRE-AP por su segundo presidente.

Las delegaciones mexicanas y la agenda de APPF

Al revisar la agenda de las reuniones y las resoluciones del foro, podemos ver la afinidad con la temática de la agenda del APEC. En todo caso, el desempeño de la Comisión se puede analizar por medio de las 38 resoluciones aprobadas por el foro y en las cuales participó la representación mexicana.

De las 38 resoluciones apoyadas por la delegación mexicana, 28 se refieren a temas también presentes en la agenda del APEC. Cinco de ellas versaban sobre cuestiones diversas;[9] en todo caso, algunas de las resoluciones pueden ser organizadas en tres grupos, cada uno de ellos sobre un tema seguido y ampliado durante varios años.

Primero, en 2003, 2004, 2005 y 2006 la delegación mexicana presentó mociones sobre las negociaciones de la Doha Development Agenda (DDA) en el marco de la OMC. En dos ocasiones, las mociones fueron expuestas de manera unilateral; en las otras dos se contó con el respaldo de sus contrapartes indonesia y vietnamita, respectivamente. Todo indica que tanto la Comisión

[9] Las cinco iniciativas restantes, relacionadas con temas del APEC, versaban sobre "*gender equality, information technology, sustainable development and financing for development, information technology, communication and internet governance, renewable energy and sustainable development*".

como la Secretaría de Economía trabajaron por separado sobre el mismo tema, denotando los problemas de coordinación entre dos instancias relevantes en el marco de la vinculación del país con la región del Pacífico. Una vez registrado el fracaso de las negociaciones en la OMC, la delegación mexicana se asoció, en 2007, con las de Australia y Japón para respaldar la resolución sobre "Economía y comercio"; en 2008, apoyó a las delegaciones de Japón y de la Federación Rusa, para aprobar la resolución sobre "Temas de comercio regional e internacional".

Segundo, en 2003, 2004, 2006 y 2007 los representantes mexicanos también se ocuparon del tema del terrorismo, buscando darle a su trabajo un sentido constructivo: así, el primer año participaron en una iniciativa al respecto sostenida por las delegaciones australiana, filipina, indonesia, japonesa y malasia, ajustándose a las exigencias del momento; en la iniciativa subsecuente abordaron el tema poniendo de realce los "intercambios entre culturas y civilizaciones" (iniciativa presentada en 2004, con respaldo de la delegación filipina); con la tercera iniciativa, enfatizaron el "diálogo cultural e interreligioso entre civilizaciones" (iniciativa presentada en 2006, con respaldo de la delegación indonesia); en 2007, finalmente (junto con la delegaciones de Aus-

Cuadro 3. Participación de la Comisión de Relaciones Exteriores Asia Pacífico en el Asia Pacific Parliamentary Forum. Resoluciones con participación mexicana

	Total	Unilaterales	Bilaterales	Multilaterales	Sobre temas del APEC
	38	13	12	13	28
2000	2	2			
2001	1	1			1
2002	3	1	1	1	3
2003	3	2		1	3
2004	6	1	4	1	5
2005	3	1	2		1
2006	6	5	1		4
2007	6	0	1	5	4
2008	8	0	3	5	7

Fuente: APPF <http://www.appf.org.pe/>.

tralia, República Popular China e Indonesia), respaldaron una iniciativa presentada por la delegación de la Federación Rusa que, partiendo del terrorismo como fenómeno internacional, abarcaba otros crímenes de carácter global: el tráfico de drogas y el crimen organizado trasnacional.

Tercero, la representación mexicana participó asimismo en iniciativas que resultaron ser precursoras de la agenda sobre "human security" del APEC. En efecto, en 2001, presentó una propuesta sobre "desastres y protección civil". En 2002, se asoció con la delegación filipina para volver sobre el tema "manejo y prevención de desastres". En 2004, en colaboración con las representaciones australiana, indonesia y tailandesa, participó en la resolución sobre "la cooperación en materia de prevención y erradicación de enfermedades infecciosas"; ese mismo año, con el apoyo indonesio, presentó otra resolución sobre "crímenes transnacionales". En 2007, presentó una resolución sobre el "cambio climático" y fue respaldada por las delegaciones de Nueva Zelandia, República Popular China y Estados Federados de Micronesia. Finalmente, en 2008 presentó dos resoluciones sobre "cluster munitions" y sobre "reducción de desastres naturales"; la primera fue respaldada por la delegación de Nueva Zelandia, y la segunda, por la de la Federación Rusa. Ese año también se asoció con las delegaciones de Canadá, Indonesia, Japón y Nueva Zelandia en torno al tema "Cambio climático y medio ambiente"; con las de Chile, Indonesia, Nueva Zelandia y Rusia, sobre el problema de "seguridad energética"; con las de Indonesia y Nueva Zelandia, para promover la "reducción de desastres naturales"; y con las de Indonesia y Nueva Zelandia, en torno a la "preparación para enfrentar los desastres y las pandemias".

Finalmente, la resolución 3/2002 merece una mención especial; titulada "strengthening political cooperation in the pacific through the contribution of APPF to APEC", tuvo como propósito formalizar la realización de una reunión del foro, previa a la reunión de los "líderes" del APEC, "para incorporar las necesidades y opiniones de nuestra comunidad en su agenda de cooperación económica [léase en la agenda de los "líderes económicos"], mediante la integración de la voz de los parlamentaristas a nivel de miembros de APPF".[10] Más tarde, la CREAP evaluaría en los siguientes términos los resultados de dicha reunión:

> [...] la Reunión Informal del Foro Parlamentario Asia-Pacífico ha permitido que por primera vez, desde la creación del Foro APEC en 1989, los parlamen-

[10] APPF, *Strengthening Political Cooperation in the Pacific Through the Contribution of APPF to APEC* (APPF Resolution 3/2002), Lima, APPF Secretariat, 2002.

> tarios de la región se reúnan de manera previa a los Líderes de las Economías APEC, para analizar la agenda de este mecanismo de cooperación económica. En la reunión de la Isla de Navidad, 60 parlamentarios de 12 naciones de la región discutieron ampliamente sobre el crecimiento y la nueva economía, las consecuencias económicas del terrorismo y los efectos de la globalización y el combate a la pobreza desde la perspectiva de la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.[11]

Durante el encuentro de la delegación de senadores con los representantes del APEC, el secretario de Relaciones Exteriores de México reconoció que, un año antes, "el Poder Ejecutivo Mexicano se había reunido con parlamentarios para intercambiar impresiones sobre la importancia del APEC", y que "desde entonces, se coincidió en la necesidad de vincular cada vez más la actividad parlamentaria con la agenda y los trabajos del APEC para construir vínculos más estrechos entre las naciones y sus parlamentos a la par que se forjaba un mejor entendimiento entre poderes sobre las oportunidades y los retos de la agenda del APEC".[12] En la práctica, el trabajo de la CRE-AP fue realizado en paralelo al de las instancias del gobierno mexicano involucradas en el APEC. Como sucede con las líneas paralelas, jamás llegó a establecerse un punto de convergencia para coordinar un trabajo más eficiente en los foros respectivos, ni para difundir entre el público mexicano las iniciativas del Ejecutivo y del Legislativo en temas de interés nacional. Todavía más: para garantizar, tanto en el APEC como en el APPF, el tránsito de las iniciativas a la puesta en práctica de las mismas hubiera sido necesario incorporar un mayor número de actores nacionales interesados en las múltiples dimensiones de los temas abordados.

Desafortunadamente, la iniciativa del Senado mexicano para incorporar a los parlamentarios en las actividades del APEC tampoco tuvo un seguimiento durante las reuniones posteriores del foro; así, el puente tendido por los legisladores a los oficiales gubernamentales no pudo ser consolidado; el APEC Perú 2008 fue otra oportunidad para intentar hacer converger las dos ramas gubernamentales más importantes en la discusión y en la toma de decisiones del APEC. Sin embargo, las condiciones en los marcos del APPF y del APEC, o en el de las relaciones de los legisladores con sus contrapartes peruana y chilena, no fueron propicias para un acercamiento; así se perdieron dos oportunidades

[11] Comisión de Relaciones Exteriores Asia-Pacífico, *Informe de la participación de una delegación de senadores de la república en los trabajos del Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico*, Los Cabos, Senado de la República, 23-27 de octubre de 2002, p. 1.

[12] *Ibid.*, p. 3.

excelentes para hacer converger los principales foros de las ramas ejecutiva y legislativa.

Otro aspecto interesante del desempeño de la CRE-AP en el APPF fue la interacción con sus contrapartes de la región asiática del Pacífico. En efecto, en el cuadro 4 podemos ver los principales socios de la representación mexicana en el foro parlamentario: de las 25 iniciativas bilaterales y multilaterales, la delegación mexicana sólo se asoció una vez y en la misma resolución sobre *"gender equality"*, con estadounidenses y canadienses. En las iniciativas restantes participaron representaciones de siete países de la región Asia-Pacífico, entre las que destacaron, por orden de importancia decreciente, las de Indonesia, Australia, Japón, Nueva Zelandia, República Popular China, Filipinas y Malasia. El punto es interesante, pues denota una mayor convergencia de los intereses de los legisladores mexicanos con sus contrapartes de países tanto en desarrollo como desarrollados de Asia-Pacífico. Sin embargo, dado el interés del gobierno mexicano en participar en el ASEAN Regional Forum como socio de diálogo, la convergencia con los legisladores de Indonesia, Filipinas y Malasia podría y debería ser utilizada como punto de apoyo para revertir las opiniones adversas sobre el gobierno mexicano, compartidas por una parte importante de los miembros de la Asociación.

En resumen, la participación del Congreso de la Unión en los tres foros parlamentarios de la región ha proyectado a los legisladores mexicanos como actores internacionales relevantes, que complementan el trabajo de la rama ejecutiva. De acuerdo con el Informe general de actividades 2000-2006 de la CRE-AP, el principal logro durante el periodo fue "haber incorporado los temas políticos, económicos, sociales y culturales de la región de Asia-Pacífico en la agenda del Senado de la República".[13] Evaluando desde el exterior el desempeño de la Comisión, podríamos agregar otro logro tan importante como el señalado: haber convertido el Senado de la República en un punto de confluencia de los actores mexicanos involucrados o interesados en los procesos en curso en la región del Pacífico. En efecto, la incorporación a la agenda de los temas regionales tuvo como consecuencia necesaria la colaboración de diversos actores con la CRE-AP, mostrando en la práctica la utilidad del trabajo intersectorial e interinstitucional coordinado; ambos logros fueron posibles a partir del trabajo realizado sobre cuatro ejes de acción:

1. *Atención legislativa en materia de política exterior.* La Comisión aprobó 19 instrumentos jurídicos internacionales suscritos por el Ejecutivo de la

[13] *Idem*.

Unión; ratificó 24 nombramientos diplomáticos de embajadores y cónsules para la región Asia-Pacífico; aprobó cinco solicitudes del presidente de la República para ausentarse del territorio nacional y asistir a las reuniones de líderes del APEC. Estas actividades, por sí mismas, suponen una coordinación entre las diversas instancias de la rama ejecutiva del gobierno comprometidas en la formalización de los instrumentos jurídicos señalados y el Senado. Comunicación y coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo son, por tanto, dos condiciones necesarias para lograr un trabajo más eficiente y efectivo, como quedó demostrado durante la negociación del permiso del presidente para asistir a la reunión de líderes del APEC en octubre de 2006.

2. *Diplomacia parlamentaria*. La Comisión atendió a 41 delegaciones gubernamentales y parlamentarias de 17 naciones de la región Asia-Pacífico. En estos casos, la coordinación entre la comisión y la SRE fue fundamental.
3. *Vinculación con la academia.* La comisión buscó "convertirse en un punto de encuentro de destacados especialistas que pudieran aportar sus conocimientos y visiones al esfuerzo cotidiano de los legisladores federales para apoyar la agenda política, económica, social y cultural de México en

Cuadro 4. Principales socios de la Comisión de Relaciones Exteriores Asia-Pacífico (CRE-AP) en el Asia-Pacífic Parliamentary Forum (APPF)

	Bilaterales	Multilaterales
Indonesia	5	9
Australia	1	6
Japón		6
Nueva Zelandia	1	4
R.P. China		4
Filipinas	2	1
Malasia		2
Vietnam	1	1
Canadá		1
Estados Unidos		1
Tailandia		1

Fuente: APPF <http://www.appf.org.pe/>.

la región Asia-Pacífico".[14] Anteriormente mencionamos los siete convenios con El Colegio de México; con ellos deben ser considerados dos convenios con la Universidad de Colima y uno con la Universidad Nacional Autónoma de México. Uno de los convenios con la Universidad de Colima es de particular importancia, pues permitió el acercamiento entre el Senado y el Foro de Gobernadores del Pacífico Mexicano.

4. *Promoción cultural*. Con el apoyo del Museo Nacional de las Culturas e instituciones de educación superior, la comisión organizó nueve semanas culturales: tres de ellas fueron dedicadas a la República Popular China; dos a Japón; dos a Rusia; una a India, y otra más a la República de Corea. La coordinación entre las representaciones diplomáticas de esos países, la CRE-AP y el CEAA de El Colegio de México fue condición necesaria del éxito en el trabajo de difusión.

[14] *Ibid.*, p. 4.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Capítulo 4

CLAROSCUROS DE LA DIPLOMACIA ECONÓMICA: FRACASOS, ÉXITOS E INCERTIDUMBRES

Durante el periodo 1989-2006, las relaciones del gobierno mexicano con los de los países del Pacífico asiático siguieron una lógica diferente a la del periodo anterior; ello se debió a que la participación de representantes mexicanos en foros regionales como el PECC y, sobre todo, el APEC, abrió un nuevo espacio para el desarrollo de las relaciones bilaterales.

Las relaciones de gobierno a gobierno, manejadas desde la SRE, fueron complementadas con relaciones bilaterales entre nuevos actores gubernamentales: jefes de Estado o de gobierno, secretarios de Estado y sus pares, y los funcionarios de alto nivel (*senior officials*); el desarrollo de este nuevo tipo de relaciones bilaterales ha sido mediado por el contexto particular de cada foro regional.

Como ejemplo (véase figura 1), consideremos la decisión de los gobiernos mexicano y singapurense de establecer relaciones diplomáticas; la relación bilateral es directa y multidimensional, pues abarca tantos campos como deseen los gobiernos; la flecha bidireccional representa la relación directa y sintetiza en un interés común los múltiples intereses particulares de cada gobierno en el momento de establecer la relación.

La naturaleza del foro determina, *a priori*, la naturaleza de la relación bilateral; en consecuencia, la amplitud de la relación tiene como límite máximo los temas de la agenda del foro, y como límite mínimo, los temas específicos de dicha agenda sobre los cuales ambos gobiernos están dispuestos a establecer compromisos mutuos. A raíz de las entrevistas bilaterales en las "reuniones informales de líderes económicos del APEC", Ernesto Zedillo Ponce de León y Goh Chok Tong decidieron entablar negociaciones sobre un acuerdo de libre comercio.

Figura 1. El interés común intergubernamental

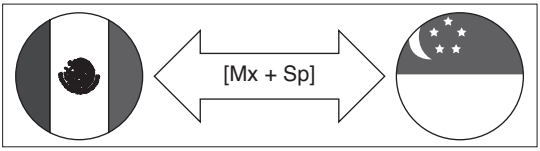
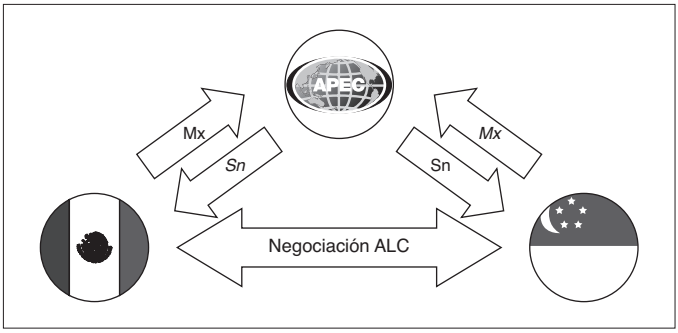


Figura 2. Intereses comunes mediados por la agenda de un foro



Poco importa que la solicitud inicial proviniera de Ernesto Zedillo Ponce de León (MX) o de Goh Chok Tong (SP); el aspecto relevante es que la contraparte recibió esa solicitud, modulada por la agenda del APEC (MX O SP), y que provocó tres rondas de consulta entre los jefes de Estado y de gobierno de México y Singapur, antes de decidir la negociación del Acuerdo Libre de Comercio (ALC); una vez establecido el compromiso, la negociación fue entablada por los oficiales de ambos gobiernos; con ello, la relación bilateral directa quedó restablecida, pero del lado mexicano a través de la Secretaría de Economía.

El lapso 1989-2008, por tanto, se distingue de los periodos anteriores por tres aspectos: *a)* las relaciones bilaterales con los gobiernos asiáticos del Pacífico han sido desarrolladas en tres espacios diferentes: los foros del Pacífico, los organismos multilaterales y el directo de gobierno a gobierno; *b)* la diplomacia económica ha predominado en las relaciones bilaterales, relegando a un segundo plano los temas diplomáticos tradicionales; *c)* la SE ha tenido un papel central en la diplomacia económica. El presente capítulo ilustra, a partir de tres ejemplos, los alcances de la práctica de la diplomacia económica del gobierno mexicano:

1. Las negociaciones fallidas del Acuerdo de Libre Comercio México-Singapur (ALCMS) muestran la escasa capacidad de la administración pública mexicana para conjugar los intereses particulares de los funcionarios responsables de la diplomacia económica con los intereses del jefe del Estado mexicano y, en última instancia, con los intereses de la sociedad mexicana.
2. Las negociaciones exitosas del Acuerdo de Asociación Económica México-Japón (AAEMJ), en contraste, reflejan el esquema de valores que rige la práctica diplomática, tradicional o económica, de los funcionarios públi-

cos mexicanos: al escoger entre gobiernos de países desarrollados y de países en desarrollo, prefieren a los primeros; al decidir entre potencias de primer y segundo orden, buscan vincularse ante todo con las primeras; esto sin parar mientes en el lugar estratégico ocupado por las potencias secundarias, o en la relevancia de los proyectos promovidos por determinados gobiernos de países en desarrollo para los intereses nacionales; de allí que los responsables de las negociaciones del ALCMS las hayan desdeñado, para embarcarse en la negociación del AAEMJ.

3. Las inciertas negociaciones de un acuerdo comercial con el gobierno de la República de Corea reflejan tres problemas de las administraciones de Fox y Calderón: el primero consiste en el desfase entre un orden global dominado por los acuerdos regionales comerciales (al cual contribuyó el gobierno mexicano con la negociación de una multitud de ALC) y la renuencia de las dos administraciones señaladas a actuar en consecuencia con esa característica del nuevo sistema internacional. El segundo problema está estrechamente vinculado con el primero, pues la renuencia del gobierno mexicano a negociar nuevos acuerdos comerciales regionales cuando sus contrapartes de la región del Pacífico lo solicitan, se debe a la incapacidad para hacer converger los intereses gubernamentales (marcados por la visión librecambista del mundo) con los de los actores sociales mexicanos (afectados por el librecambismo que redujo a su mínima expresión la participación gubernamental en la regulación de los procesos económicos). El tercer problema, en esta cadena de relaciones causales, es el trabajo no realizado en materia de la promoción del crecimiento y el desarrollo económicos por los agentes gubernamentales que, desde 1984, apostaron por el libre mercado.

Las malogradas negociaciones del Acuerdo Libre de Comercio México-Singapur

Ernesto Zedillo Ponce de León se encontró con un marco bilateral propicio para consolidar las relaciones con el gobierno de la isla-Estado; por si eso fuera poco, las reuniones informales de líderes económicos del APEC permitieron al titular del Ejecutivo mexicano reforzar esa relación en el nivel de los responsables gubernamentales: en Kuala Lumpur (1998) y Auckland (1999), Ernesto Zedillo Ponce de León y Goh Chok Tong, primer ministro singapurense, tuvieron sendas entrevistas bilaterales.

El 24 de agosto de 1999, el embajador de México en Singapur fue citado por el viceministro de Relaciones Exteriores de Singapur para comunicarle "el gran interés de su gobierno por proponer a México la negociación y suscripción de un Acuerdo de Libre Comercio" y que "el primer ministro de Singapur Sr. Goh Chok Tong hará la propuesta formal al presidente Zedillo durante la reunión de líderes del APEC a celebrarse en septiembre próximo en Nueva Zelandia".[1] En la reunión de líderes del APEC, en Auckland, el primer ministro singapurense propuso al presidente mexicano la negociación y la suscripción de un acuerdo bilateral de libre comercio.[2]

En diciembre de 1999, los funcionarios de ambos gobiernos intercambiaban informaciones sobre la factibilidad del acuerdo; sin embargo, desde esas fechas, empezaron los malos entendidos, derivados de las deficiencias de coordinación entre las instancias del gobierno mexicano. Mientras los periódicos singapurenses habían anunciado la posibilidad del ALC, la prensa mexicana publicaba la posición de la Secofi, descartando la posibilidad de lograr el acuerdo dada la gran apertura de la economía singapurense, que acarrearía más costos que beneficios.[3] La reacción de los singapurenses fue inmediata y, a través de su Cancillería, exigieron una aclaración al respecto, por la "situación embarazosa" provocada al primer ministro, pues él informó al gabinete en sentido inverso y siempre de acuerdo con lo informado por la "misión especial a México, incluyendo la entrevista sostenida con el señor presidente Ernesto Zedillo y altos oficiales de la Secofi".[4]

El funcionario singapurense encargado de solicitar la aclaración había encabezado la misión especial mencionada, y señalaba al personal de la embajada mexicana en Singapur que, durante las entrevistas, tanto Ernesto Zedillo Ponce de León como los altos funcionarios de la Secofi "se mostraron positivos acerca de la propuesta para un TLC" y esperaba que todo se debiera a "funcionarios menores de la Secofi que hayan 'dejado permear' a la prensa

---

[1] Comunicación de Eduardo Ramos-Gómez, embajador de México en Singapur, a Rosario Green Macías, secretaria de Relaciones Exteriores, Singapur, 25 de agosto de 1999, AHGE-SRE, exp. III-8828-3.

[2] Comunicación de Eduardo Ramos-Gómez, embajador de México en Singapur, a David Nájera Rivas, director de Información Internacional, Dirección General de Comunicación Social, Presidencia de la República, Singapur, 14 de septiembre de 1999, AHGE-SRE, exp. III-8828-3.

[3] *El Financiero,* 23 de diciembre de 1999, Sección Economía.

[4] Comunicación de Juan Manuel González Bustos, encargado de Negocios *a.i.* de la embajada de México en Singapur, a Carlos Antonio de Icaza, subsecretario para América Latina y Asia-Pacífico, Secretaría de Relaciones Exteriores [s.l.], 27 de diciembre de 1999, AHGE-SRE, exp. III-8828-3.

mexicana su opinión personal sobre la propuesta de referencia". El embajador de México en Singapur, en busca de una respuesta clara y pertinente por parte de la Secofi, se entrevistó con el subsecretario para las Negociaciones Comerciales Internacionales. Éste le indicó que "la aclaración al gobierno singapurense debían [*sic*] ser en el sentido de que el Gobierno de México continuaba haciendo los estudios necesarios sobre la conveniencia de suscribir un Tratado de Libre Comercio con Singapur". Para el embajador, más que una aclaración, la respuesta del subsecretario era una evasiva; por tanto, un mes después de la difusión de la nota periodística, el embajador solicitaba a la SRE "requerir de las autoridades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial la aclaración relativa a las declaraciones aparecidas en los medios nacionales e internacionales en el sentido de que el gobierno de México habría rechazado la propuesta de Singapur de negociar un Tratado de Libre Comercio".[5]

Finalmente, el director general adjunto de Organismos Comerciales Multilaterales, y el director para la Cuenca del Pacífico de la Secofi, se desplazaron a Singapur para entrevistarse con los funcionarios singapurenses del Ministerio de Industria y Comercio y de la Cancillería. De acuerdo con el informe del embajador mexicano, los funcionarios singapurenses mantuvieron la propuesta sobre la negociación del ALC, mientras que los mexicanos se replegaron sobre la negociación, en marcha desde 1999, de un Acuerdo para la Protección de Inversiones (APRI), y sobre el condicionamiento de cualquier ALC posterior al impacto real y positivo del APRI.[6] La situación era clara: los responsables de la Secofi no estaban dispuestos a negociar un ALC, y los funcionarios singapurenses querían a toda costa entablar la negociación.

En reacción, el gobierno de Singapur envió una nueva misión especial para entrevistarse con el presidente mexicano, el subsecretario para las Negociaciones Comerciales Internacionales y con representantes del sector privado mexicano. Las nuevas gestiones tuvieron resultados satisfactorios y la primera ronda de negociaciones se realizó los días 24 y 25 de julio; la segunda, del 4 al 6 de septiembre; la tercera, del 25 al 27 de septiembre; la cuarta, el 24 y 25 de octubre.

Teniendo en cuenta los prolegómenos de la negociación, es sorprendente la celeridad con que fueron realizadas las cuatro rondas. El principal factor

[5] Correograma de Eduardo Ramos-Gómez, embajador de México en Singapur, a la Subsecretaría para América Latina y Asia-Pacífico de la SRE, Singapur, 20 de enero de 2000, AHGE-SRE, exp. III-8828-3.

[6] Comunicación de Eduardo Ramos-Gómez, embajador de México en Singapur, a la Subsecretaría de América Latina y Asia-Pacífico, de la SRE, Singapur, 22 de febrero de 2000, AHGE-SRE, exp. III-8828-3.

explicativo de esa premura parece estar ligado al interés manifiesto del titular del Ejecutivo mexicano por concluir durante su administración el ALCMS. Hacia finales de agosto, entre la primera y segunda ronda de negociaciones, Ernesto Zedillo Ponce de León se comunicó directamente con el primer ministro singapurense para informarle que estaba dispuesto a realizar "su mayor esfuerzo a fin de impulsar el tratado de libre comercio entre los dos países y dejar abierta la puerta para una visita de Estado a Singapur".[7] Por otra parte, al final de la cuarta ronda de negociaciones y de acuerdo con el proyecto de comunicado conjunto, y para evitar todo equívoco del lado mexicano, los singapurenses recordaron de modo expreso que, desde septiembre de 1999, Ernesto Zedillo Ponce de León y su contraparte asiática habían acordado la posible firma de un ALC bilateral. Indicaron también que el programa de las negociaciones cubría 10 capítulos; siendo los capítulos 2 a 9 los sustantivos. El trabajo realizado hasta el final de la cuarta ronda de negociaciones cubría principalmente lo relativo a subsidios, barreras técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, propiedad intelectual y mecanismos de solución de controversias. Quedaban pendientes temas centrales relacionados con el comercio de bienes (tarifas, reglas de origen, medidas no arancelarias, salvaguardas, *antidumping*, entre las principales) y lo relacionado con servicios (inversión, compras gubernamentales y barreras técnicas).[8]

Las negociaciones parecían ir por el camino correcto. Sin embargo, surgieron nuevas desavenencias entre los negociadores: el 28 de octubre, tres días después de concluida la cuarta ronda de negociaciones, en una comunicación confidencial, el embajador de México en Singapur envió a la SRE la minuta de la entrevista que había tenido ese mismo día con el responsable de la comunicación con las autoridades mexicanas en la Cancillería singapurense. El tono de la entrevista fue drástico: la Cancillería singapurense acusaba a la delegación mexicana de sabotear las negociaciones, manifestaban "decepción", pero no sorpresa, ante la "mala fe" mexicana para no llegar a una "declaración final" respecto de "la dirección futura de las negociaciones y el compromiso de ambos gobiernos" para alcanzar el acuerdo. Peor aún, estaban convencidos de que desde el inicio ni el mismo secretario de la Secofi deseaba culminar exi-

[7] Comunicación de Eduardo Ramos-Gómez, embajador de México en Singapur, a Carlos A. de Icaza, subsecretario para América Latina y Asia-Pacífico, Singapur, Secretaría de Relaciones Exteriores, 20 de agosto de 2000, AHGE-SRE, exp. III-8828-3.

[8] Joint Statement by the United Mexican Status and the Republic of Singapore on the Mexico-Singapore Free Trade Agreement (borrador), Singapur, 20 de octubre de 2000, AHGE-SRE, exp. III-8828-3.

tosamente la negociación.[9] Según esta versión, los mexicanos "no podían comprometer la política [*sic*] que serían adoptadas en torno a este tema por la próxima administración federal que entra en funciones el primero de diciembre de 2000". De ser cierto, en los funcionarios mexicanos responsables de las decisiones en la Secofi habría privado el interés personal sobre el institucional; es decir, en vez de comportarse como funcionarios de la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León y cumplir con las directivas del titular del Ejecutivo, optaron por dejarlas de lado, pretextando que se hallaban en espera de las directivas del jefe de la nueva administración, para salvar su posición personal en la estructura burocrática. La lógica del final del ciclo sexenal que domina el sistema político mexicano se impuso con toda crudeza, erosionando la imagen institucional del gobierno mexicano.

A pesar de las desavenencias, en vísperas de la participación de Ernesto Zedillo Ponce de León y de Goh Chok Tong en la reunión de líderes económicos de Bandar Seribegawan, el 16 de noviembre de 2000 todavía tuvieron un tercer encuentro en Singapur y, de acuerdo con las fuentes, decidieron "trabajar con miras a fortalecer nuestras relaciones económicas…".[10] El 13 de noviembre de 2000, Ernesto Zedillo Ponce de León anunciaba "la firma de un documento conjunto donde las partes se comprometían a establecer un Tratado de Libre Comercio entre México y Singapur".[11]

Casi 20 días después, Ernesto Zedillo Ponce de León era relevado por Vicente Fox Quesada como presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El primer titular del Ejecutivo mexicano de extracción no priista, en el apartado "5.1.4. Equilibrio en la Agenda de Política Exterior" de su Primer Informe de Gobierno y en relación con "los principales resultados de la política exterior de México hacia los países de la región Asia-Pacífico", reafirmaba el "interés por el reinicio de las negociaciones con miras a la firma de un Tratado de Libre Comercio México-Singapur".[12]

---

[9] Comunicación confidencial de la embajada de México en Singapur conteniendo la "Minuta de la reunión con el subsecretario de Relaciones Exteriores y enviado especial del primer ministro de Singapur a México, embajador Bilahari Kausikan", Singapur, 28 de octubre de 2000, AHGE-SRE, exp. III-8828-3.

[10] Ernesto Zedillo Ponce de León, *Versión estenográfica del discurso pronunciado durante la comida ofrecida por el Sr. Stephen Lee, presidente del Consejo para el Desarrollo Comercial de Singapur, Singapur*, Presidencia de la República, 13 de noviembre de 2000, en <www.zedillo.presidencia.gob.mx/nov00/13nov00-htm>.

[11] *Idem*.

[12] Vicente Fox Quesada, *Primer Informe de Gobierno*, *2001*, México, Presidencia de la República, septiembre de 2001, Capítulo 5, Política exterior.

En junio de 2001, sin embargo, Vicente Fox Quesada y el primer ministro de Japón acordaron establecer un grupo de estudio para analizar la conveniencia de un ALC bilateral; el grupo, encabezado por funcionarios de la Secofi, a la sazón rebautizada como Secretaría de Economía, empezó a funcionar y la atención de la administración Vicente Fox Quesada se concentró en las relaciones con Japón, echando al olvido la negociación con Singapur y justificando el abandono con el argumento usado desde el principio por la Secofi: "Singapur es una economía muy abierta, por tanto, los costos de negociar un acuerdo con ellos serían más elevados que los beneficios".

La malograda negociación del ALCMS demuestra que, aun antes de producirse la alternancia política, el verticalismo característico de los gobiernos priistas había dejado de funcionar; la administración pública empezó a funcionar en dos niveles diferenciados y, con frecuencia, en direcciones opuestas: la Presidencia podía formular iniciativas sobre temas puntuales, pero los secretarios de Estado eran capaces de poner en práctica sus propios programas de acción; así, quedaban en manos de los subordinados del titular del Ejecutivo las decisiones que corresponden única y exclusivamente a éste. En el caso de las malogradas negociaciones del ALC México-Singapur, la voluntad de la burocracia de la Secretaría de Economía terminó por imponerse sobre la de la Presidencia de la República, tanto con Ernesto Zedillo Ponce de León como con Vicente Fox Quesada.

De las relaciones económicas bilaterales al Acuerdo de Asociación Económica México-Japón

Desde su toma de posesión en diciembre de 1988, Carlos Salinas de Gortari señaló, entre los principales objetivos de su gobierno, el rediseño del proceso de inserción de México en la economía y la política internacionales. En el discurso inicial del sexenio salinista, la intensificación de las relaciones políticas y económicas con Japón era considerada como un mecanismo esencial para apuntalar la nueva inserción internacional de México. El interés de Salinas de Gortari por Japón y lo japonés orilló a pensar que la nueva administración buscaba efectivamente establecer una relación privilegiada con ese país; en esa perspectiva, el objetivo final sería equilibrar la complicada relación con Estados Unidos. Algunos analistas mexicanos incluso consideraban a Salinas de Gortari como una suerte de "presidente ninja", dotado de una presunta voluntad de lograr un acercamiento privilegiado con Tokio. A decir de uno de estos analistas:

> […] el arribo de Carlos Salinas de Gortari al poder cambió la visión oficial. Sus programas de modernización se inspiraban en buen grado en el fenómeno del desarrollo asiático, teniendo a Japón como el eje de un nuevo esquema de cooperación a largo plazo en el orden mundial. La japonofilia del presidente Salinas se expresaba en muchos sentidos: sus hijos fueron inscritos en el Liceo Mexicano-Japonés, la comunidad de ese origen radicada en el país gozó de atenciones de privilegio. Además, insistió en el deseo de México de formar parte de los organismos multilaterales de la Cuenca del Pacífico. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) cobró entonces una importancia equivalente a la del MITI (Ministry of Internacional Trade and Industry) de Japón.[13]

Como resultado de este interés, Carlos Salinas de Gortari visitó Japón en 1990, 1991 y 1993. Entre los logros más importantes destaca el crédito por 1,000 mdd destinado a reducir la contaminación en el Distrito Federal. Los fondos fueron utilizados en la investigación aplicada para desarrollar tecnologías susceptibles de reducir el contenido de plomo y azufre de las gasolinas. También tuvo relevancia la creación de la Comisión México-Japón Siglo XXI, en 1992; siguiendo las normas asiáticas de los foros de consulta y diálogo, la Comisión reunía académicos, diplomáticos y empresarios de ambos países. Esta comisión funcionó a lo largo de toda la década y se convirtió en un referente clave en el análisis del presente y el futuro de las relaciones mexicano-japonesas. En octubre de 2002, fueron publicadas las recomendaciones de la nueva Comisión México-Japón para el siglo XXI.

La capacidad de la administración salinista para manejar las imágenes y sus reflejos hizo creer a algunos que, en efecto, México buscaba convertirse en un aliado estratégico de Japón, incluso sobre Estados Unidos. Durante ese tiempo se rumoraba que los viajes del presidente mexicano a Japón tenían por objetivo afinar los detalles de esta alianza. En 1990, cuando fueron anunciadas las negociaciones para un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, los exégetas del salinismo sostenían que el presidente debió recurrir a este expediente ante el desinterés japonés por asumir los costos de una alianza con México.

De acuerdo con nuestra perspectiva, estas ideas tenían poco sustento. Desde el principio, fue evidente el escepticismo de la academia, del sector público y de los empresarios japoneses por estrechar demasiado la relación

[13] Víctor Kerber Palma, "Sushi con tortilla; las relaciones entre México y Japón, 1995-2000", en *Foro Internacional*, núm. 4, vol. XLI, octubre-diciembre de 2001, p. 866.

con México. Para ellos, México había generado dolores de cabeza a Japón tras la crisis de 1982 y con la crisis de la deuda a lo largo de los ochenta. Todo indica que, en el gobierno mexicano, siempre fueron conscientes de los límites del acercamiento con Japón. El expediente de la "japonofilia" constituyó, en realidad, una estrategia de distracción para negociar el TLCAN. Con esa estrategia, el gobierno mexicano habría buscado atraer el interés de su contraparte estadounidense para negociar, al presionar a Washington mediante la presunta alianza con Japón.

Japón, México y el TLCAN

El inicio de las negociaciones del TLCAN no pasó inadvertido para los japoneses. Las firmas y el gobierno sintieron que el Tratado era discriminatorio y que a la postre afectaría su posicionamiento en México. Japón era el tercer inversionista extranjero en México, después de Estados Unidos y de la República Federal de Alemania. Si bien la administración Carlos Salinas de Gortari no deseaba apostar a una alianza incondicional con Japón, sí estaba interesada en que ese país siguiese siendo un actor importante en las relaciones económicas internacionales de México. Por ello, en todo momento, buscó asegurar a los inversionistas japoneses, reales y potenciales, que el TLCAN operaría en el mejor de sus intereses y que se convertiría más adelante en un trampolín para las exportaciones japonesas hacia Estados Unidos. En una entrevista concedida al diario *Nihon Keizai Shinbun*, en junio de 1990, Carlos Salinas de Gortari recalcó:

> Cuando se firme el acuerdo [de libre comercio con América del Norte] los artículos que se produzcan en México, ya sea por japoneses o mexicanos, tendrán acceso al mercado de los Estados Unidos. Empresas, ya sea japonesas, europeas o estadounidenses que operan en Estados Unidos tendrán acceso a México.[14]

En ese momento existían en México 55 compañías maquiladoras japonesas; 38 estaban instaladas en Baja California, principalmente en Tijuana y Mexicali. El discurso de Salinas convenció parcialmente a los agentes económicos de Japón, pero una fuente de ansiedad eran las reglas de origen del TLCAN. Los

[14] Cit. por Fernando Ortega Pizarro, "Salinas, optimista: éste es el momento de invertir, dice a los japoneses", en *Proceso*, núm. 710-01, 11 de junio de 1990.

negociadores mexicanos lograron insertar una cláusula para mantener intacto el régimen de las maquiladoras durante siete años. Este factor provocó el aumento de la inversión japonesa directa en México en los años subsecuentes.

Carlos Salinas de Gortari parece haber tomado en cuenta algunas de las principales críticas de los empresarios japoneses a los excesivos trámites burocráticos, las restricciones en materia de propiedad de las empresas con capital extranjero en áreas consideradas estratégicas, la fortaleza de los sindicatos mexicanos y la frecuencia de las huelgas, la falta de continuidad de las políticas públicas y las deficiencias en materia de infraestructura (particularmente en la provisión de la energía eléctrica y el funcionamiento de los sistemas de telecomunicaciones).

La modificación del Reglamento sobre Inversión Extranjera de mayo de 1990 no solucionó la problemática planteada por las firmas japonesas y, hasta la fecha, existen todavía importantes limitaciones. Sin embargo, el nuevo reglamento permitía 100% de propiedad extranjera en la gran mayoría de las industrias, y simplificaba los procedimientos administrativos para aprobar nuevas inversiones. Estos hechos influyeron en la resolución de los inversionistas japoneses de mantener e incrementar sus activos en México y de aprovechar las ventajas del TLCAN.

Ya fuera por las modificaciones a las reglas de inversión, ya por la entrada en vigor del TLCAN, o por ambas razones, el resultado fue un rápido aumento de la inversión extranjera directa (IED) japonesa en México. Los inversionistas nipones buscaban aprovechar los bajos costos de la mano de obra, capitalizar la cercanía geográfica con Estados Unidos y reducir las presiones disminuyendo el filo exportador de los productos japoneses frente a una economía estadounidense que, durante más de una década, experimentaba un abultado déficit comercial frente a Japón.

El TLCAN propició un importante crecimiento del comercio bilateral entre México y Japón. Como muestra la gráfica 1, los intercambios comerciales escalaron de 2,800 mdd en 1990 a 5,777 mdd en 1994, a 7,581 mdd en 1997 y a 6,029 mdd en 2000. Como en el resto de las relaciones de México con los países asiáticos del Pacífico, existe un importante desequilibrio en la relación económica con Japón. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con China —de donde México importa una gran cantidad de bienes de consumo final para el mercado interno mexicano y enfrenta una enorme competencia en el mercado de Estados Unidos—, en el caso de Japón existe una dinámica mediante la cual las importaciones desde ese país se articulan con las cadenas productivas en México y con el comercio intrafirma. Así, los productos japoneses son parcialmente manufacturados en México para ser exportados a

Estados Unidos. Esta significativa proporción de comercio intrafirma permite a México importar bienes intermedios y de capital necesarios para exportar mercancías a Estados Unidos. Así se generan divisas que contribuyen a aumentar, en general, la balanza comercial mexicana, sin que en la relación estrictamente bilateral con Japón se registren persistentes signos negativos.

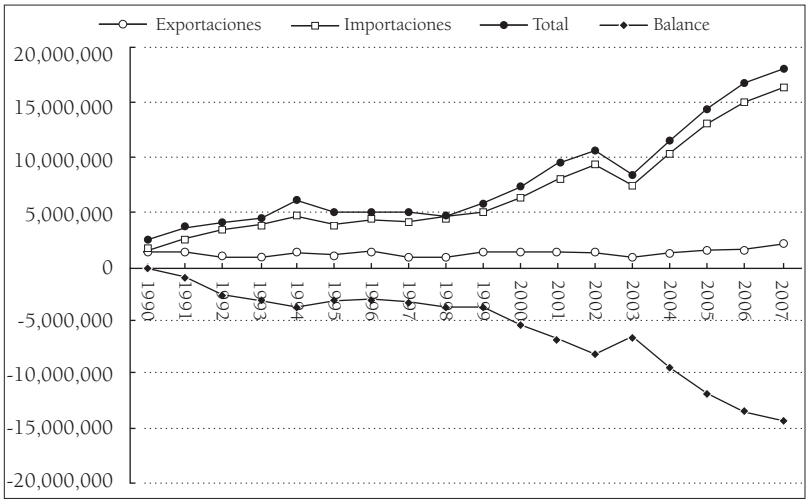
Esta dinámica del comercio trilateral entre Japón, Estados Unidos y México ha facilitado a las empresas japonesas la obtención de importantes ganancias a partir de sus operaciones en México. En este aspecto destacan la competitividad de productos electrónicos y automóviles, y la exportación de autopartes al mercado norteamericano. Aunque algunos analistas consideran que esta situación se origina en una desmedida ambición de las firmas japonesas, más parecería que la escasez de valor agregado industrial que se genera en México tiene que ver con deficiencias institucionales y con problemas de las políticas públicas mexicanas, así como con situaciones que son intrínsecas a la naturaleza del proceso de "industrialización trunca" mexicana.[15]

Una vez que las empresas japonesas superaron la crisis de desconfianza originalmente creada por el proceso de negociación y firma del TLCAN, sus inversiones se redoblaron una vez más y ascendieron constantemente a lo largo de la década de los noventa. La crisis económica de 1994-1995 no obstaculizó la continuidad de las inversiones japonesas, que proliferaron hasta llegar a 319 empresas para mediados de la primera década del nuevo milenio.

A pesar de su dinámica presencia, las empresas japonesas en México siguen experimentando problemas importantes. Uno de ellos, cada vez más relevante en la agenda bilateral, es la inseguridad. En 1996, ésta tuvo como uno de sus principales hitos el secuestro, en Tijuana, de Mammoru Kono, presidente de la compañía Sanyo México. Otro incidente que inhibió las inversiones japonesas fue la cancelación del proyecto salinero en la Laguna de San Ignacio, Baja California, en 2000. Con ese proyecto, México hubiera podido convertirse en el principal exportador de sal del mundo, gracias a una fuerte inversión de Mitsubishi en la empresa Exportadora de Sal, S.A. de C.V. (ESSA); sin embargo, de pronto grupos ambientalistas protestaron, argumentando que el establecimiento de ESSA en la Laguna de San Ignacio dañaría el hábitat de las ballenas grises. La campaña cobró dimensión nacional e internacional, y en vista de los alcances de las protestas, el proyecto fue congelado.

[15] Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina*, México, Nueva Imagen, 1983.

Gráfica 1. Evolución de la balanza comercial de México con Japón, 1990-2007 (millones de dólares)



Fuente: Secretaría de Economía, con datos del Banco de México.

El Acuerdo de Asociación Económica México-Japón

El dinamismo en la relación económica entre México y Japón generó las condiciones para la negociación y suscripción de un acuerdo de asociación económica entre ambos países. Del lado mexicano, entre las motivaciones para firmar un instrumento comercial de esa naturaleza destacaba la negociación previa de una red de tratados comerciales con gobiernos de diversos países. Los tratados firmados por el gobierno mexicano cubrían América del Norte, la Unión Europea, Centroamérica, Sudamérica y aun el Medio Oriente. En este esfuerzo de México por administrar la diversificación de sus relaciones económicas comerciales, Asia del Pacífico permanecía virtualmente ausente. Los estrategas mexicanos de política y comercio exterior comenzaron a pensar que, para tener una cobertura realmente global, la red de acuerdos comerciales de México debía incluir a esa dinámica región.

Frente a la promoción de acuerdos comerciales, las autoridades japonesas tenían motivaciones distintas, pero convergentes con las mexicanas. Recuérdese que ese país sufrió ajustes económicos en los años noventa para afrontar una crisis persistente; y que además, experimentó una tasa de crecimiento

económico inferior a la alcanzada en décadas anteriores. Estas dificultades obligaron a los responsables de las decisiones económicas a repensar las estrategias de inserción de Japón en el mundo. A principios de los noventa, se mostraban escépticos ante la oleada mundial de tratados bilaterales y multilaterales de libre comercio. Entonces en Japón, como en el resto de los países asiáticos, se pensaba, sobre todo, en los esfuerzos multilaterales de integración en el marco de la OMC; a ellos dedicaron el grueso de sus energías. Esta actitud cambió en el transcurso de la siguiente década.

Para 2002, en Japón parecía existir un consenso sobre la conveniencia de iniciar negociaciones de tratados comerciales bilaterales. Como resultado de este interés, el gobierno de Japón negoció un primer tratado de asociación económica con Singapur. Para amplios sectores de la sociedad y de la clase política, el gobierno debía continuar en esa lógica. El tratado con Singapur no incluía un capítulo sustancial en materia de liberalización de productos agrícolas, pues la isla-Estado es un enclave industrial y de servicios. Por tanto, la provisión de artículos agrícolas por parte de Singapur no era una parte fundamental del tratado. Sin embargo, ese acuerdo fue considerado como el primer paso en el camino hacia la administración del comercio exterior. Ese estado de ánimo quedó cristalizado en un artículo escrito a principios de 2000 por Yasuo Murata, un articulista del conocido periódico *Asahi Shimbun*, quien señalaba:

> Asia ha permanecido virtualmente ausente de la oleada de tratados de libre comercio. Quizá el factor más importante que subyace a esta incapacidad asiática para ponerse al día con la tendencia al libre comercio pueda atribuirse a Japón, a quien se culpa por no encontrar un mecanismo en torno al cual se pueda estructurar una efectiva estrategia comercial de Asia, a pesar de su abrumador predominio sobre la región como un poder económico.[16]

Esa percepción fue reforzada por el estancamiento de la liberalización multilateral del comercio en el marco de una complicada Ronda de Doha en la OMC. El estancamiento fue compensado con la proliferación de tratados comerciales bilaterales. Esto sugiere la existencia de factores nacionales e internacionales, regionales y globales, en México y en Japón, que facilitaron el inicio de la negociación del Acuerdo de Asociación Económica (AAE) entre ambos gobiernos.

[16] Yasuo Murata, "Time for Japan to Make Use of FTAs", en *Asahi Shimbun*, 1 de noviembre de 2003.

Desde 1998, los gobiernos ya habían explorado informalmente la posibilidad de negociar un acuerdo de este tipo. En su visita a Tokio en 1998, Ernesto Zedillo Ponce de León propuso ante la poderosa Keidanren (Federación Japonesa de Organizaciones Económicas) la negociación de un TLC bilateral. La propuesta fue bien acogida por el empresariado japonés y, unos meses después, la Secofi y la Japan External Trade Organization (JETRO) elaboraron un diagnóstico sobre la viabilidad del acuerdo a través del Comité para Estrechar las Relaciones Económicas entre México y Japón.

En abril de 2000, el Comité presentó sus conclusiones, no sin hacer hincapié en la conveniencia de un acuerdo comercial bilateral, debido a la relación de complementariedad entre ambas economías. En enero de 2001, los ministros de Economía de ambos gobiernos acordaron formalizar un grupo de estudio para analizar con mayor detalle las posibilidades del acuerdo. La creación del grupo fue formalizada por el primer ministro de Japón, Junichiro Koizumi, y el presidente de México, Vicente Fox Quesada, durante la visita de éste a Tokio, en junio de 2001. Al año siguiente, el grupo de estudio recomendó, al igual que el diagnóstico de Secofi-JETRO, iniciar las negociaciones para un acuerdo comercial de carácter bilateral. En 2002, en el marco de la reunión de líderes económicos del APEC, en Los Cabos, Baja California Sur, los mandatarios de ambos países suscribieron las recomendaciones del grupo e instruyeron a sus respectivos funcionarios para iniciar las negociaciones correspondientes.

A partir de 2002 fueron realizadas 14 rondas de negociaciones que concluyeron el 12 de marzo de 2004. Para firmar este acuerdo, los negociadores japoneses y mexicanos hubieron de remontar obstáculos importantes. El principal fue la entrada de algunos productos agropecuarios mexicanos en el mercado japonés. En este tema influyó, sin duda, una característica clave del sistema político japonés: la amplia base social en las áreas rurales con que cuenta el Partido Liberal Democrático (PLD), a la sazón en el poder; una parte considerable de los votos para el PLD proviene de una clientela de agricultores, lo cual ha creado redes políticas que vinculan a los granjeros y agricultores japoneses con el partido. Existía, pues, una importante presión de parte de bases sociales del PLD para restringir el ingreso de productos agropecuarios mexicanos en el acuerdo.

La tendencia de los ministerios de Economía de los gobiernos asiáticos a adoptar los intereses de sus clientes políticos se presentó en la negociación del AAE Japón-México, pues las presiones proteccionistas del Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca de Japón (MAFF) llegaron a provocar la suspensión

de las negociaciones. El tema debatido con más pasión era el ingreso a Japón de carne de cerdo, carne de pollo, carne de res, jugo de naranja y naranjas a granel. En parte debido a estas presiones, y en parte como consecuencia de los desacuerdos dentro del equipo japonés, el acuerdo no fue firmado durante la visita de Vicente Fox Quesada a Tokio en octubre de 2003.

Finalmente, las dificultades fueron remontadas. El Ministerio de Asuntos Exteriores (MOFA) y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (METI) de Japón presionaron la estructura burocrática en apoyo de la suscripción del AAE. El afianzamiento del premier Koizumi mediante las elecciones parlamentarias del 9 de noviembre de 2003 tuvo como correlato una clara mayoría del PLD en la Dieta. El gobierno de Koizumi reunió el suficiente capital político para concretar la suscripción del acuerdo, en medio de una delicada coyuntura electoral.

La solución para el ingreso de los productos mexicanos molestos para los agentes económicos japoneses fue la fijación de cuotas para tales mercancías. Una vez remontados todos los obstáculos, el 17 de septiembre de 2004, en el marco de la visita del premier Junichiro Koizumi a México, fue firmado, en la ciudad de México, el AAEMJ. El acuerdo fue ratificado por la Dieta japonesa el 10 de noviembre de 2004, y por el Senado mexicano el 11 de noviembre del mismo año, y entró en vigor el 1 de abril de 2005. Si bien algunos analistas y medios de México juzgaron que la conclusión del AAEMJ era "un nuevo agravio a la nación",[17] una apreciación menos apasionada permite afirmar que representa una buena negociación para los intereses mexicanos. El AAEMJ constituyó un acuerdo que no sólo abarcaba el comercio, sino también acciones vigorosas en el terreno de la cooperación intergubernamental.

Respecto de la dimensión del comercio, el AAEMJ estipulaba la liberación inmediata de 91% de las fracciones arancelarias para productos mexicanos, y de 44% para productos japoneses. Aún más, el AAEMJ se convirtió en el primer acuerdo transpacífico firmado por cada uno de los gobiernos, así como el primer tratado comercial firmado por el gobierno de Japón que incluía el sector agropecuario. El AAEMJ abrió, al menos en principio y durante un tiempo considerable, una importante ventana de oportunidad para los productos agropecuarios mexicanos. El inminente ingreso en Japón de los productos agropecuarios de países como Malasia, Tailandia y Filipinas, gracias a los diversos acuerdos comerciales del gobierno japo-

[17] David Márquez Ayala, "México-Japón. ¿Un TLC más?", en *La Jornada*, 20 de enero de 2003.

nés, puede volver temporal la ventaja inicial otorgada a los productos mexicanos.

Por otro lado, el AAEMJ es un tratado de segunda generación que, al incluir un importante capítulo de cooperación bilateral, va más allá del libre comercio. En efecto, el establecimiento de cuotas del mercado japonés para los productos mexicanos apunta más a un acuerdo para la administración del comercio que a uno de libre comercio. Se trata, por tanto, de un acuerdo que brinda incentivos para la promoción del comercio y las inversiones, lo mismo que para la cooperación científica y tecnológica en los rubros de educación, propiedad intelectual, agricultura y turismo. Quizá el aspecto más relevante en esta materia sean los artículos 140 y 141, por medio de los cuales el gobierno de Japón se compromete a prestar asesoría a la parte mexicana para el establecimiento de industrias de soporte y proveeduría, con el fin de aumentar el contenido nacional en la integración de las cadenas productivas para la exportación. El capítulo 141 implica una asesoría de agentes japoneses a mexicanos con miras al fomento de las medianas y pequeñas empresas, y a la incorporación de éstas en la dinámica de la exportación.

Un balance preliminar permite afirmar que, desde su entrada en vigor en 2005, el AAEMJ ha incidido en el aumento del total de los intercambios comerciales entre México y Japón. Esta cifra pasó de 8,768 mdd en 2003, a 14,548 mdd en 2005 y a 18,280 mdd en 2007 (véase gráfica 1). A pesar de este logro, el AAEMJ no ha conseguido revertir una característica recurrente del comercio bilateral: Japón exporta bienes de alta densidad tecnológica, y México concurre con manufacturas ligeras intermedias, además de alimentos y materias primas. En 2006, como ejemplo de lo anterior, las exportaciones mexicanas a Japón se habían "despetrolizado", pero de todas formas existía un importante componente de materias primas y productos de mediana densidad tecnológica, como cenizas minerales, plata, carne congelada, sal, cinc, aguacate, atún, pectina y cobre. Por otra parte, las importaciones consistían en productos de alto valor agregado, como circuitos integrados, vehículos automotores, aparatos de fotografía y cinematografía, autopartes y circuitos eléctricos.

A pesar de sus logros, el AAEMJ no ha conseguido cambiar el signo negativo de la balanza comercial para México, pues ha acentuado la tendencia previa hacia el incremento de las exportaciones japonesas a este país y al estancamiento de las exportaciones mexicanas a Japón. En este sentido, el déficit comercial ha crecido sostenidamente a raíz de la firma del acuerdo, pasando de 6,422 mdd en 2003, a 11,608 mdd en 2005 y a 14,400 mdd en 2007.

Pese a lo anterior, las oportunidades existentes en el mercado japonés han sido aprovechadas para exportar melón, atún, mango, espárrago, sal, cerveza y limón. El caso paradigmático es el aguacate, cuyas exportaciones alcanzaron 50 mdd y en 2006 representaron 96% de las importaciones japonesas de ese vegetal ampliamente usado en la elaboración de sushi. La exportación de aguacate ha tenido repercusiones positivas en Michoacán, importante productor del fruto.

Las historias de éxitos son opacadas por fracasos relevantes. Por ejemplo, en marzo de 2007, los exportadores mexicanos no habían logrado cubrir los cupos negociados dentro del AAEMJ: sólo cubrían 3% de la miel natural, 20% del calzado, 30% del jugo de naranja congelado, 35% de la carne de cerdo y 56% de plátanos. Esta paradoja (los productos más polémicos dentro de la negociación del tratado no son suficientemente exportados a Japón) se explica por la atención privilegiada otorgada por los exportadores mexicanos al mercado de América del Norte. Otra interpretación insiste en señalar la existencia de severas fallas de información para los productores mexicanos, quienes desconocen el potencial de expansión existente en un mercado de alta calidad como el japonés. Sea cual fuere la razón de esta magra cobertura de los cupos estipulados en el AAEMJ, es posible constatar una pérdida de oportunidades, pues siendo Japón el país con menor grado de autosuficiencia alimentaria entre las naciones industrializadas, es el principal importador de alimentos en el mundo; de hecho, su factura anual alcanza los 46,000 mdd, y las importaciones cubren 60% de sus requerimientos calóricos.[18]

La situación de los mercados agrícolas en Japón depende de factores propios del país. El primero es la ineficiencia de la agricultura japonesa: una importante proporción de la fuerza de trabajo es empleada a tiempo parcial; se trata de personas con otras ocupaciones, sobre todo en el sector de los servicios, y dedicadas a la agricultura en sus ratos libres. Uno de los principales atractivos para este sector de la fuerza laboral consiste en seguir manteniendo un pie en las labores agrícolas, para captar los generosos subsidios otorgados por el gobierno japonés a la producción de bienes agropecuarios. No obstante, esta situación ha generado una importante distorsión en la economía japonesa y, desde hace una década, las autoridades japonesas han optado por liberalizar las importaciones agrícolas.

---

[18] Melba Falck, *Del proteccionismo comercial a la liberalización agrícola en Japón, Corea del Sur y Taiwán. Oportunidades para México. Un enfoque de Economía Política*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Matías Romero, 2006.

Otro factor importante son los mecanismos de distribución. Las tiendas de las cooperativas de productores no son las únicas donde es posible adquirir los productos agrícolas; ahora también existe un importante número de tiendas de oportunidad y tiendas de autoservicio donde los japoneses pueden realizar sus compras. Siendo más abiertas que las cooperativas, las nuevas redes de distribución ofrecen una amplia gama de productos extranjeros. Un tercer factor son los cambios en las pautas de consumo de la población japonesa. La dieta es ahora más diversificada. Si antes se consumía básicamente arroz y pescado, en los últimos años ha aumentado el consumo de vegetales frescos y de comidas preparadas, pues la incorporación de las mujeres japonesas al mercado de trabajo ha sido un fenómeno socioeconómico importante.

Pese a las oportunidades perdidas y la escasa presencia de productos mexicanos en los mercados japoneses, la relación de México con el Este asiático en general, y con Japón en particular, ha contribuido a una especie de diversificación espontánea de las exportaciones mexicanas. El mercado norteamericano sigue siendo muy importante para las exportaciones mexicanas (éstas pasaron de 70% en 1980, a 83% en 1993 y a 90% en 2006); pero las importaciones de México provenientes de Estados Unidos y Canadá se han reducido de manera sostenida a raíz de la firma del TLCAN. Éstas pasaron de 76%, en 1995, a 55% del total en 2006, mientras que las importaciones desde Asia aumentaron de 10%, en 1996, a 25% en 2006. Esa reducción ha sido subsanada por crecientes importaciones desde el Este asiático, área en la cual Japón es un socio muy importante. En otras palabras, el superávit de México con América del Norte (en 2007 superó los 90,000 mdd) es ampliamente rebasado por el déficit con Europa, Asia y América Latina. Japón —al igual que otros países del Este asiático— se ha transformado en una suerte de cuarto socio informal del TLCAN, al integrarse como surtidor de tecnología y bienes de capital a la economía mexicana, además de sus vínculos preexistentes con Estados Unidos y Canadá.

Respecto de la inversión directa, la primera década del segundo milenio ha visto una tendencia favorable a la presencia de IED japonesa en México. En los primeros tres años de vigencia del AAEMJ (2005-2008), llegaron a nuestro país nuevas inversiones japonesas por un monto de 3,400 mdd. En el balance de esta cifra se observa una continuidad en la inversión de empresas como Nissan, Honda, Bridgestone, Yoruzu, Mitsuba y Calsonic. Toyota, Suzuki y muchas otras firmas japonesas radicadas en México, hicieron lo mismo.

Aunque representan una pequeña parte de las 36,905 firmas extranjeras localizadas en México, las japonesas, por regla general, son grandes empresas manufactureras que aprovechan el mercado internacional y contribuyen a la ge-

neración de excedentes en la balanza de pagos mexicana. Por ejemplo, 13 compañías japonesas contribuyen con exportaciones por 8,000 mdd al año. Así apoyan el dinamismo exportador y la generación de empleos. Según estimaciones de JETRO, tres de cada 100 empleos formales en el sector manufacturero, y 132,137 trabajos en el propio sector de las manufacturas en México, son producidos por inversiones japonesas.

En general, la dinámica de cooperación ha mantenido un círculo virtuoso. Para mencionar algunas acciones relevantes: en 2007, el gobierno de Japón donó 505,000 dólares para impulsar proyectos de energía renovable en el campo, conforme a los lineamientos del protocolo de Kyoto. En 2006, la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) anunció el financiamiento para establecer un centro de investigación y formación de recursos humanos en materia de aprovechamiento de la energía geotérmica.

Esta tendencia hacia la cooperación no es accidental; proviene de una larga tradición de asistencia del gobierno de Japón al de México. Recuérdese, su apoyo fue clave para la fundación del Centro Nacional para la Prevención de Desastres (Cenapred). También ha contribuido al diseño e instrumentación de programas de combate a la pobreza, y ha sido un entusiasta promotor de la formación de recursos humanos de alto nivel, mediante estudios de grado y de posgrado. Por lo demás, ha contribuido generosamente con acciones como el mencionado crédito para combatir la contaminación en el Distrito Federal.

México y Corea del Sur: del auge comercial a un acuerdo comercial bilateral indefinidamente postergado

El aumento del comercio y la inversión entre México y la República de Corea depende de factores de mercado y de las estrategias de diversificación económica ensayadas por los gobiernos de ambos países. En los ochenta, África y América Latina se convirtieron en importantes destinos de las exportaciones coreanas. De hecho, América Latina era el socio comercial más dinámico de Corea del Sur antes de la crisis asiática de 1997. Como indicador de la creciente importancia de América Latina para Corea, en 1996 el presidente Kim Young-sam realizó el primer viaje de un presidente coreano por la región.[19]

[19] Véase Kim Won-ho, "Korean-Latin American Relations: Trends and Prospects", en *Asian Journal of Latin American Studies*, número especial, 1996; Jae-Sung Kwack, "Galvanizing Inter-Pacific Relations: Korea's Role in Asia-Latin American Cooperation", en *East Asian Review*, núm. 4, vol. 16, invierno de 2004.

El comercio con México creció rápidamente durante los noventa, convirtiéndose en la piedra angular de la relación bilateral. Por la parte mexicana, la entrada en vigor del TLCAN, en 1994, estimuló aún más el comercio y la IED de Corea del Sur. Aunque el gobierno mexicano preveía un aumento de la IED proveniente de Japón y Corea del Sur gracias a las ventajas ofrecidas mediante la participación en el TLCAN, no parece haber calculado con certeza los efectos del tratado sobre la IED asiática. Como en el caso de Japón, las preocupaciones por la pérdida de competitividad en el mercado norteamericano condujeron a las empresas coreanas a abrir instalaciones en México. Esas empresas funcionan sobre la base del comercio intrafirma y fortalecieron el comercio bilateral a través de importaciones de componentes industriales provenientes de la República de Corea.

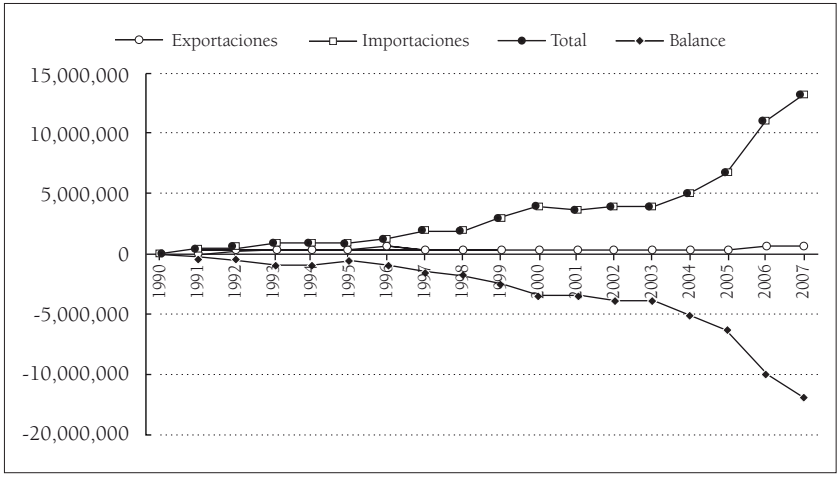
Como muestra la gráfica 2, el comercio total entre México y la República de Corea escaló de 36 mdd en 1990, a 3,985 mdd en 2000 y a 13,300 mdd en 2007. En términos generales, la balanza comercial había favorecido a México hasta 1987, pero a partir del siguiente año esa situación se invirtió. Desde entonces, el déficit comercial de México con Corea ha aumentado constantemente. En 2007, por ejemplo, por cada dólar exportado a Corea, México importaba 18.5. Mientras que las exportaciones mexicanas a Corea están conformadas por minerales como cobre y cinc, las principales importaciones son piezas y accesorios para maquinarias mecánicas, equipos eléctricos y electrónicos. La mayor parte de estos componentes es empleada en el ensamblaje de artículos que, una vez terminados, son exportados a otros países. De acuerdo con el Informe de la Comisión México-Corea Siglo XXI (CMCSXXI), "un aumento de la inversión de Corea en México provoca de manera concomitante un aumento de las importaciones a la vez que fortalece las exportaciones de México".[20] En el caso de México y Corea, la relación entre la IED y el incremento en los flujos de comercio exterior se asemeja al caso de Japón ya abordado.

Teniendo en mente el dinamismo del comercio y la IED, los gobiernos de ambos países acordaron, en 2002, explorar las posibilidades de firmar un TLC. La ocasión parecía propicia; por la parte coreana, la intención coincidía con los puntos de vista de los sectores más internacionalizados de la empresa, el gobierno y la academia. Vale la pena recordar que, desde el fin de la Guerra Fría, estos sectores exigían una participación más enérgica del gobierno co-

[20] Véase MK21CC (Mexico-Korea 21st Century Commission), *Building a Strategic Partnership Between Mexico and Korea for the 21st Century,* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005.

reano en un orden mundial crecientemente liberal; reconocían la pequeñez territorial de Corea del Sur, pero también eran conscientes de su importancia en la economía internacional. Esta manera de pensar era expresada por un conocido académico y ex ministro de Finanzas: "Un nuevo desafío crítico para Corea consiste en reconciliar las exigencias de compartir la responsabilidad internacional con la resistencia nacional interna a la apertura y las sensibilidades del mercado para realizar los ajustes estructurales difíciles pero necesarios en la agricultura y las finanzas".[21]

Gráfica 2. Balanza comercial de México con Corea del Sur, 1990-2007 (miles de dólares)



Fuente: Secretaría de Economía, con datos del Banco de México.

La coyuntura para profundizar este proyecto de internacionalización llegaría con el inicio de la crisis asiática de 1997. Además de una ambiciosa reestructuración del aparato burocrático y del intento de reducir el poder de los *chaebols* en el mercado interno, la respuesta del gobierno coreano a esa crisis exigía mayor apertura económica. Una actitud de ese tipo favorecía la IED e implicaba una apuesta para aprovechar las oportunidades de la globalización. En opinión de la burocracia económica de Corea, los tratados de libre comercio serían una poderosa herramienta para continuar este esfuerzo. Como

[21] Il Sakong, *Korea in the World Economy*, Washington, Institute for International Economics, 1993, p. 145.

en el resto de los países del Este asiático, el gobierno coreano era renuente a incorporarse al *boom* de los TLC. Esta posición defensiva de la República de Corea sufrió una transformación radical en la primera década del segundo milenio, cuando decenas de TLC estaban en proceso de negociación o habían sido concluidos en la Cuenca del Pacífico.

Temiendo la conversión de Corea en una especie de "huérfano internacional" si no establecía acuerdos comerciales, empresarios y altos funcionarios buscaron socios potenciales de comercio. Chung Hae-kwan, funcionario de alto nivel del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio (MAEC), señalaba: "Para Corea del Sur, la búsqueda de TLC's no es una opción, sino más bien una necesidad de cara al futuro desarrollo económico".[22] En abril de 2004 entró en vigor el TLC Chile-Corea de Sur, después de tres retrasos en su proceso de ratificación debidos a las protestas de sectores campesinos surcoreanos. Éste fue el primer TLC firmado por el gobierno coreano y el primero transpacífico. El sector privado mexicano ha ejercido intensas presiones sobre el gobierno para evitar todo intento de negociación. Por consiguiente, las perspectivas de un TLC México-Corea son poco halagüeñas.

La IED de Corea del Sur en México

El futuro de la vinculación económica entre ambos países todavía parece firme. Una de las razones principales del optimismo relativo es la dinámica de la IED coreana en México. Cualquier intento de elaborar simetrías en este sentido es vano, pues los flujos de inversiones mexicanas hacia Corea del Sur son virtualmente inexistentes. En cambio, la inversión surcoreana en México aumentó a un ritmo de 40 mdd anuales, acumulando un total de 355 mdd entre 1999 y 2007. Sin embargo, como señalan diversos estudios, en los últimos años hubo una disminución de las inversiones surcoreanas en México.[23] El cambio de estrategia económica en México también significó una disminución de las barreras para la IED. Al mismo tiempo, la maduración de la economía coreana, las estrategias de ciertos conglomerados industriales y la liberalización de las regulaciones para la IED facilitaron un aumento del flujo de inversiones al exterior.

La presencia de inversiones de Corea en México puede entenderse en ese

[22] "Chile-South Korea FTA in Force Despite Korean Concerns", en *Bridges Weekly Trade News Digest*, núm. 13, vol. 8, 8 de abril del 2004.

[23] Véase MK21CC, *op. cit.*, pp. 56 y 57.

contexto. En 1988, Samsung estableció una planta ensambladora de televisiones en Tijuana, mientras empresas como LG y Daewoo mostraron interés por invertir en el centro y el norte de México. Las empresas coreanas intentaban beneficiarse, por un lado, de la proximidad geográfica de México con Estados Unidos y, por el otro, de los costos de producción en México; Corea perdía su ventaja comparativa inicial consistente en mano de obra barata; por tanto, invertir en México permitía emplear mano de obra con salarios relativamente más bajos.

La mayor parte de las inversiones coreanas en México se han destinado a la industria manufacturera y el comercio. Sin embargo, en la presente década, las compañías coreanas han sido más renuentes a invertir en México. Según un estudio de la CEPAL,[24] las explicaciones de este comportamiento podrían ser, entre otras, el desvío de la inversión surcoreana a China, la falta de voluntad de las empresas surcoreanas para transformar sus plantas ensambladoras mexicanas en centros de fabricación, y la renuencia de empresas automotrices como Hyundai a establecer instalaciones en México. Queda por ver si el KORUS-TLC, en la medida en que facilite a las compañías surcoreanas el acceso directo al mercado estadounidense, inhibirá aún más la inversión coreana en México.

[24] Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Foreign Investment in Latin America, 2006*, Santiago de Chile, CEPAL, 2006.

Capítulo 5
ASIA DEL PACÍFICO Y LA DIPLOMACIA ECONÓMICA MEXICANA II: CHINA, INDIA Y LOS LÍMITES DEL LIBRECAMBISMO MEXICANO

Los palillos chinos abiertos: del superávit al déficit comercial con la República Popular China

La sustanciación de la relación bilateral México-China se produjo en el ámbito comercial y tuvo como punto de arranque el Convenio Comercial entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China, firmado en Beijing el 23 de abril de 1973.[1] Debido a su carencia de un conocimiento profundo sobre la sociedad china, los responsables de las decisiones en materia de política exterior del gobierno mexicano debieron avanzar con mucho tacto en el terreno comercial; para evitar abruptos y desventajosos desequilibrios, optaron por encuadrar el hipotético comercio bilateral en listas negociadas de productos, aunque dejaron abierta la posibilidad de comerciar productos no enlistados; según el documento, ambos gobiernos se otorgaban mutuamente el estatus de nación más favorecida. Debemos precisar que el déficit de 1970-1971 preocupaba al gobierno mexicano, y ése pudo ser el factor decisivo para elegir un mecanismo de intercambio regulado.

De acuerdo con las listas pactadas, cada gobierno presentó lo que estaba dispuesto a comerciar; sin sorpresas, como muestra el cuadro 1, el algodón ocupaba el primer lugar de la lista mexicana. El cuadro nos permite apreciar dos economías con componentes agrícolas importantes, no orientadas a la exportación y con un mayor desarrollo industrial del lado mexicano. En los intercambios bilaterales, que se iniciaron en 1972, es posible distinguir dos grandes épocas: la del débil predominio mexicano, 1972-1987, y la de la superioridad comercial china, 1988-2009.

El periodo 1972-1987: aferrados al pasado

A mediados de 1978, funcionarios de alto nivel de diferentes secretarías de Estado preparaban, de manera diligente y sistemática, el viaje a China del se-

[1] Véase <http://e-mar.sct.gob.mx/fileadmin/user_upload/dgmm/convenios/bilaterales/m_xicoChina.pdf>.

gundo presidente mexicano que visitaría ese país como jefe de Estado: José López Portillo. Lo hacían con complacencia, pero también con desasosiego. Cuatro décadas después, no es sorprendente constatar que, como hoy día, el comercio era la principal preocupación de muchos de los participantes en la preparación del viaje presidencial. Sin embargo, existe una diferencia fundamental entre la situación de entonces y la actual: en aquellos días, el gobierno mexicano buscaba comprar más productos chinos. Así, Juan José de Olloqui explicaba a sus colegas que "sobre China desgraciadamente hay muy poco [comercio]. Seguimos muy preocupados por tener superávit. El año pasado vendimos 50 millones y compramos uno".[2]

Cuadro 1. Lista de productos del convenio comercial sino-mexicano, 1973

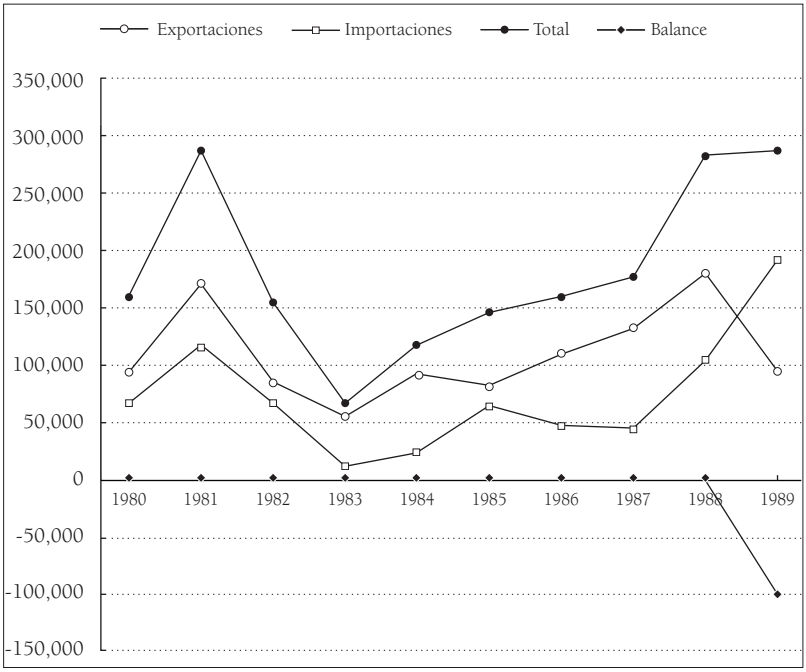
México a China	China a México
Algodón.	Hilos de seda cruda.
Azúcar.	Textiles y confecciones.
Cereales.	Arroz.
Semillas.	Conservas y productos alimenticios.
Sisal y sus productos.	Instrumentos musicales.
Hilo, hilaza, textiles.	Artículos deportivos.
Prendas de vestir y calzado.	Artículos para oficina y escolares.
Productos químicos y farmacéuticos.	Papeles y cartones.
Abonos químicos.	Pelo de animales, pieles y cueros.
Productos eléctricos y electrónicos.	Especias.
Productos metálicos.	Productos químicos.
Maquinaria de toda clase.	Medicinas, artículos farmacéuticos y hierbas.
Equipo de transporte.	Metales y minerales.
Minerales.	Maquinaria, instrumentos y herramientas de toda clase.

Fuente:<http://e-mar.sct.gob.mx/fileadmin/user_upload/dgmm/CONVENIOS/BILATERALES/M_xicoChina.pdf>.

[2] Índice del verbatim de la reunión intersecretarial preparatoria a las visitas de Estado a China y Japón, celebrada en la Cancillería, México, 27 de septiembre de 1978, AHGE-SRE, exp. III-6214-1 (2a parte).

Al margen de las preocupaciones de los funcionarios mexicanos, las tendencias comerciales de la década de los setenta se confirmaban. A veces a tumbos, provocados por la crisis de inicios de los ochenta, el comercio despegó moderada y casi unilateralmente a mitad de la década. A partir de intercambios modestos, los empresarios mexicanos lograron mantener un flujo superavitario hasta 1987; pero, a partir de 1990, los resultados de los intercambios se invirtieron (véase gráfica 1).

Gráfica 1. Comercio México-China, 1980-1989
(millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con información de Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Estadísticas históricas,* tomo II, 4a ed., México, INEGI 1999, pp. 671 y ss.

El periodo 1988-2009: la apertura es todo, la diversificación nada

En forma unidimensional y en contraste con la política proteccionista de la posguerra, en la década de 1990 el gobierno mexicano acentuó la apertura

indiscriminada de la economía y la integración con la economía estadounidense, cancelando cualquier posibilidad de diversificación de las relaciones comerciales. Esto significó:

a] En los primeros años de los noventa, la entrada incontrolada de productos originarios de la Gran China (China, Hong Kong y Taiwán).

b] De mediados de los noventa a 2008, los infructuosos esfuerzos gubernamentales mexicanos para contener el alud comercial chino; durante esta fase se desarrolló una ríspida relación bilateral por la imposición unilateral de cuotas de importación a mercancías chinas, y por la nada tersa postura mexicana en relación con la entrada de China a la OMC en 2001.[3]

c] A partir del 1 de junio de 2008, con la suscripción del Acuerdo en Materia de Medidas de Remedio Comercial, comenzó una nueva etapa.

La fase 1990-1995: China impetuosa arrasa en comercio

Fue desconcertante el intempestivo arribo a México de mercancías de origen chino. El flujo comercial conformó una pauta de palillos chinos abiertos, donde el valor total de mercancías intercambiadas es apenas superior al de las importaciones de México desde China. Mientras que el comercio bilateral total crecía constantemente, las exportaciones mexicanas aumentaban de manera casi imperceptible. El tránsito repentino a una balanza comercial favorable a los chinos a finales de la década de 1980 fue observado por los representantes diplomáticos mexicanos en Beijing desde etapas muy tempranas. Es interesante observar cómo el entonces embajador, Omar Martínez Legorreta, consigna en los textos enviados a la SRE, algunos de ellos sin firma, elementos interesantes y útiles para reorientar la política exterior mexicana.

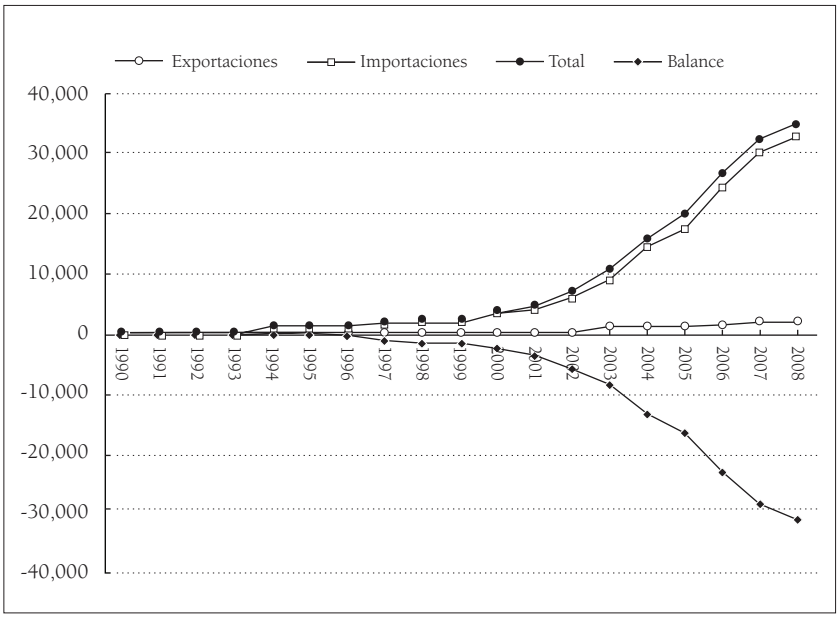
Una de las preocupaciones era evitar que el gobierno degradara la representación y llamaba la atención sobre la necesidad de aprovechar la apertura china, "antes que otros competidores", y de prepararse para exportar tecnología petrolera, por ejemplo. Muchos de los planteamientos, en formas similares y en otros contextos, fueron repetidos una y otra vez por otros diplomáticos, antes y después de él.[4] Sus apreciaciones de algunos puntos quedaron cortas,

[3] Varios aspectos de la relación bilateral, como lo relacionado con la OMC, en Enrique Dussel Peters, "La relación China-México: cinco debates y mitos", en E. Dussel Peters y Yolanda Trápaga Delfín, *China y México…*, *op. cit.*, pp. 129-151.

[4] Por ejemplo, algún tiempo antes, un ex embajador señalaba que la "gran sorpresa" era que China contaba con petróleo, por lo mismo "cualquier tipo de colaboración e intercambio

particularmente las relativas a la capacidad de consumo a la que había llegado ese país y a su avidez por muchos productos, alimentos incluidos.[5]

Gráfica 2. Comercio sino-mexicano, 1990-2008
(millones de dólares)



Fuente: <www.economia-snci.gob.mx/sphp_pages/estadisticas/mexicomay/Z3bc_e.html>.

La fase 1995-2009: la diplomacia económica entrampada, cuotas compensatorias y fricciones bilaterales

Desde los noventa hasta los primeros años del siglo XXI, el tema dominante en la relación bilateral ha sido, por antonomasia, el comercio. China ejerce una intensa fascinación sobre los actores sociales mexicanos, obnubilándolos e

entre México y ese país puede intentarse con posibilidades de realización". Infomación adicional sobre visita petrolera china a México de Eugenio Anguiano a Horacio Flores, Beijing, 27 de noviembre de 1974, AHGE-SRE, exp. III-6047-14.

[5] Solicitud del embajador en China al secretario, Beijing, 31 de marzo de 1978, AHGE-SRE, exp. III-5989-7 (1a parte); Memorándum para información superior, Beijing, 25 de julio de 1975, AHGE-SRE, exp. III-6215-1.

impidiéndoles comprender adecuada y cabalmente su funcionamiento;[6] la fascinación ha generado en los mexicanos una visión similar a la obtenida a través de un estereoscopio: cada ojo percibe de forma parcial y descontextualizada algunos aspectos del espectro socioeconómico chino, y la combinación de las percepciones de ambos ojos da como resultado necesario la imagen de un falso relieve.

En términos generales, la relación bilateral se desarrolló, desde 1972, siguiendo un guión más o menos inalterado y apenas perturbado por algunos incidentes relacionados a menudo con la inmigración. Dos décadas después, la relación fue sacudida hasta sus cimientos, lo que provocó enfrentamientos en diferentes niveles. Por los cambios operados en el mundo de fines de los setenta, se produjo un acercamiento entre Beijing y México. La gráfica 2 muestra la drástica transformación de la relación comercial bilateral, producto del pasado vivido en ambos países y de las políticas diseñadas por los gobiernos en las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado. Mientras en México hubo vacilación respecto de la apertura, en China la decisión fue clara y las políticas precisas. El resultado ha sido un incesante crecimiento de las importaciones mexicanas, casi equivalentes al total del comercio bilateral. En 2008, de un comercio total equivalente a 36,801,435 mdd, el valor de las importaciones mexicanas sumó 34,754,489 mdd, con el evidente saldo desfavorable de -32,707,543 mdd. En retrospectiva, se trata de una saldo formidable respecto del total de 1990, 24,832 mdd, cuando el déficit para México era sólo de 6,852 mdd. Cuando la administración de Salinas de Gortari precisaba el rumbo hacia una mayor integración con Estados Unidos, la incontrolable presencia comercial china resultó agobiante y orilló a las autoridades a tomar medidas de contención. La situación puso de relieve elementos importantes para comprender el funcionamiento del aparato gubernamental mexicano: las percepciones de los funcionarios respecto de China y el estado de la economía mexicana. El proceso de toma de decisiones se concentró en Los Pinos y las decisiones fueron instrumentadas por la Secofi. El desplazamiento de la SRE a un tercer plano puso en evidencia un cambio importante en el funcionamiento del sistema gubernamental mexicano; pero el cambio también tuvo consecuencias en la diplomacia mexicana: los representantes mexicanos, en Beijing y

[6] Para la comprensión de China desde múltiples perspectivas, temáticas y enfoques, véase Romer Alejandro Cornejo (coord.), *China: radiografía de una potencia en ascenso,* México, El Colegio de México, 2008.

Hong Kong —en menor medida en Taiwán— tuvieron que lidiar con la furia china, al margen de la nueva política diseñada desde la Presidencia y puesta en marcha por la Secofi. Tuvieron que defender políticas no del todo comprensibles.

Ante la imposibilidad de contar con una economía fuerte y competitiva para enfrentar a los chinos en el terreno de los intercambios comerciales, la administración de Salinas de Gortari respondió con medidas burocráticas en el terreno de las tarifas arancelarias. La decisión de tomar represalias contra China no debió ser fácil, pues el gobierno mexicano despertaba suspicacias entre los representantes gubernamentales de los países asiáticos, por las negociaciones del TLCAN, por la aparente renuencia de Salinas a viajar a China y por la urgencia del gobierno mexicano para que Beijing promoviera su ingreso al APEC.[7]

De acuerdo con la SRE, el comercio fue el "único capítulo conflictivo" que provocó tensiones y reacciones chinas inusuales; los chinos se molestaron por las decisiones de la Secofi de imponer tarifas lo mismo de 15% a la fluorita que de 501% a algunos tipos de hilados y tejidos. Desde marzo de 1992, el gobierno mexicano había iniciado investigaciones y aplicado castigos contra algunos productos chinos; pero con la publicación, en el *Diario Oficial* del 15 de abril de 1993, de cuotas compensatorias, los roces fueron cada vez más fuertes. De hecho, la administración de Ernesto Zedillo, a fines de febrero de 1995, incrementó temporalmente (35% en promedio) las tarifas arancelarias aplicadas a bicicletas, calzado, herramientas, hilados y tejidos, juguetes, aparatos y material eléctrico, prendas de vestir, químicos orgánicos, válvulas de hierro y acero, entre otras mercancías. Un texto gubernamental justificaba las medidas con los siguientes argumentos:

1. Fueron tomadas por interés nacional, con base en el artículo 28 sobre prácticas desleales de la Ley de Comercio Exterior.
2. La aplicación fue unilateral, pues China no era miembro de la OMC y no existía obligación de consultar a su gobierno.
3. Eran discriminatorias, pero la discriminación disminuyó conforme hubo pruebas que demostraron prácticas desleales.[8]

---

[7] Minuta de la conversación entre Sandra Fuentes-Beráin y Huang Shikang, México, 6 de julio de 1992, AHGE-SRE, exp. III-8389-29. Sobre las relaciones sino-mexicanas en el marco del organismo véase Omar Martínez Legorreta, "Las relaciones de México y China en el marco del APEC", en E. Dussel Peters y Yolanda Trápaga Delfín, *China y México…*, ***op. cit.***, pp. 119-127.

[8] Carpeta informativa de la República Popular China, México, julio de 1997, AHGE-SRE, exp. III-8346-4 (10a parte).

A partir de diferentes informes de la SRE,[9] podemos delinear las causas del déficit comercial estructural bilateral sino-mexicano: creciente apertura mexicana, considerable estabilidad del peso, proteccionismo y subsidios chinos. A esto habría que agregar el incremento de insumos importados y los lazos intrafirma de las empresas transnacionales que operan en México, las cuales importan partes y piezas desde sus subsidiarias en territorio chino.[10]

La vinculación económica sino-mexicana contemporánea no fue iniciada por los gobiernos ni por las empresas nacionales de alguno de los dos países, sino por las empresas transnacionales, entre las que descuellan las estadounidenses. Las transnacionales fueron motor del proceso de integración transpacífica que llevó a la dislocación de algunos sectores productivos mexicanos y a la creciente penetración de productos chinos tanto en México como en los mercados de los otros dos socios del TLCAN. Además, cada vez más mexicanos se interesaron en importar productos chinos, incluso de manera ilegal.

El enojo chino tardó meses en manifestarse, al menos públicamente. Beijing se quejó de las injustas cuotas compensatorias mexicanas, contrarias a las prácticas internacionales y ridículamente altas. El problema, según el gobierno chino, era en esencia político. Mientras que el gobierno mexicano escogía el camino de la presión-negociación, su contraparte china optaba por ceder parcialmente, alargar los tiempos e incrementar sus exportaciones.[11] El resultado concreto de las medidas de castigo aplicadas por el gobierno mexicano es evidente: el creciente y desequilibrado flujo de intercambios comerciales, desde la década de los noventa, ha tenido un fuerte impacto negativo sobre la economía mexicana. El rápido crecimiento de las importaciones provenientes de China ha tenido los siguientes resultados: debilitamiento de sectores manufactureros específicos; diversificación comercial forzada; necesidad de abandonar ciertas exportaciones, reorientar otras a nuevos mercados y promover algunas más no contempladas anteriormente; desplazamiento de las exportaciones destinadas al mercado estadounidense por productos de origen chino.[12]

---

[9] República Popular de China: situación económica y de la relación económica bilateral, México, 1995, AHGE-SRE, exp. III-8346-4 (10a parte).

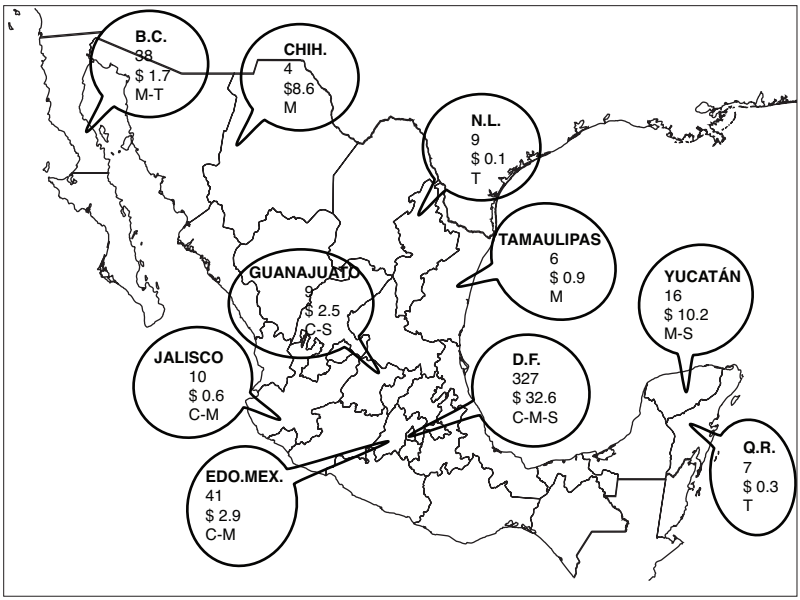
[10] República Popular de China: situación económica y de la relación económica bilateral, México, 29 de mayo de 1995, AHGE-SRE, exp. III-8346-4 (10a parte).

[11] Noticia sobre impuestos *dumping* a China, Beijing, 5 de diciembre de 1995, AHGE-SRE, exp. III- 8934-1 (4a parte).

[12] Gabriela Correa, *Competencia de productos de México y China en el mercado de Estados Unidos,* México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 2009; Alenka Guzmán Chávez y Alejandro Toledo Patiño, "México frente a China en el mercado estadounidense. Dinámicas competitivas en el sector manufacturero", en José Luis Estrada, José Luis León y Ricardo

Si bien la inversión China en México ha tenido momentos importantes, como en 2003, dista de alcanzar los niveles de crecimiento del comercio. Como nos muestra el mapa 1, los chinos han colocado su inversión en manufacturas y en el comercio; los principales destinos son el Distrito Federal, Yucatán y Chihuahua.

Mapa 1. Inversión china en México 1999-2008



Nota: En los globos aparece primero el nombre del estado donde existe inversión china, a continuación el número de empresas registradas, luego la cantidad invertida en millones de dólares, y finalmente el sector donde está la inversión. M significa manufactura, T turismo, S servicios y C comercio. El peso del Distrito Federal se debe a dos razones: como capital, es polo de atracción de una enorme cantidad de procesos socioeconómicos, pero su importancia es relativa en materia de inversión, ya que no todas las empresas registradas fiscalmente en ese lugar en realidad funcionan en él.

Fuente: Información de la Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera, febrero de 2009.

Buzo, *China en el siglo XXI. Economía, política y sociedad de una potencia emergente,* México, UAM-Iztapalapa/Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 431-457.

En relación con el valor total del comercio exterior de México, el comercio con China no es sustancial. La importancia le viene de las percepciones de los actores sociales y políticos mexicanos, así como del impacto real sobre sectores específicos; además, por supuesto, de la disputa por el mercado americano. El cuadro 2 nos muestra una China débil en cuanto a inversiones directas se refiere. Las inversiones chinas son insignificantes comparadas con las de los 10 principales inversores. De acuerdo con la información estadística de Promexico,[13] las principales inversiones chinas en la economía mexicana son la Chinese Giant Engine Company, con su planta ensambladora en Hidalgo; en Sinaloa, para la explotación de minas de cobre, se formaron Golden Dragon y Huaxi Group. En el mapa, Chihuahua sobresale con Jinchuan Group, empresa que explota el cobre en esa entidad

El comercio bilateral indo-mexicano: el efecto búmeran

Al momento de plantear su separación de la posición como embajador, en 1968, Octavio Paz escribía:

> No me extenderé sobre el tema de nuestras relaciones con la India. En lo político y en lo cultural son excelentes; en lo económico, casi nulas. No veo cómo pueda mejorarse esto último, a no ser que ambos gobiernos realicen un esfuerzo considerable. Pero ¿estarían realmente dispuestos los indios a realizarlo y, sobre todo, valdría la pena que nosotros lo intentásemos? […] El mercado potencial indio es inmenso, pero penetrarlo es una tarea que está más allá de nuestras posibilidades. No obstante, creo que en ciertos aspectos, y muy limitadamente, podría mejorarse nuestra relación comercial con este país.[14]

En las siguientes décadas la situación no cambió radicalmente: el intercambio siguió siendo mínimo y concentrado en un número reducido de productos; en buena medida debido a la ineficacia de las políticas de promoción de la exportación. Comercialmente, India es la confirmación de la regla: por lo menos desde los años sesenta hasta la primera década del siglo XXI, los notables esfuerzos diplomáticos para promover la diversificación han sido

[13] Véase <www.promexico.gob.mx/work/sites/Promexico/resources/LocalContent/227/2/CHINA.pdf>.

[14] El embajador Paz al secretario Antonio Carrillo sobre la situación de la embajada, Nueva Delhi, 11 de octubre de 1968, AHGE-SRE, exp. SPR-569-7.

Cuadro 2. China frente a los grandes inversionistas, 2000-2008
(millones de dólares)

País inversor	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Estados Unidos	12,907.90	21,388.30	12,999.80	9,166.90	8,586.10	11,577.70	12,328.60	11,496.30	8,498.20
Canadá	655.30	1,030.70	233.20	301.90	551.20	424.90	557.30	709.80	2,198.50
España	2,112.90	2,886.80	4,959.60	2,884.90	7,854.30	1,185.10	1,588.30	5,199.10	2,060.50
Reino Unido	282.70	125.9	1,253.90	1,073.70	273.80	1,282.60	1,230.20	551.2	1,398.00
Holanda	2,721.10	2,652.80	1,533.50	711.40	3,340.30	2,437.10	2,701.90	4,316.70	977.60
Corea	30.20	50.50	31.80	57.10	47.50	96.30	71.20	40.30	331.00
Suiza	149.50	-176.30	461.90	285.60	1,134.80	312.90	558.60	589.10	326.00
Luxemburgo	20.60	122.60	45.80	32.30	17.50	156.60	173.80	523.50	286.40
Japón	419.10	187.80	166.30	121.90	369.90	123.60	-1,459.70	371.90	133.20
China	10.70	2.40	-1.70	25.60	11.80	4.60	4.40	7.80	2.50

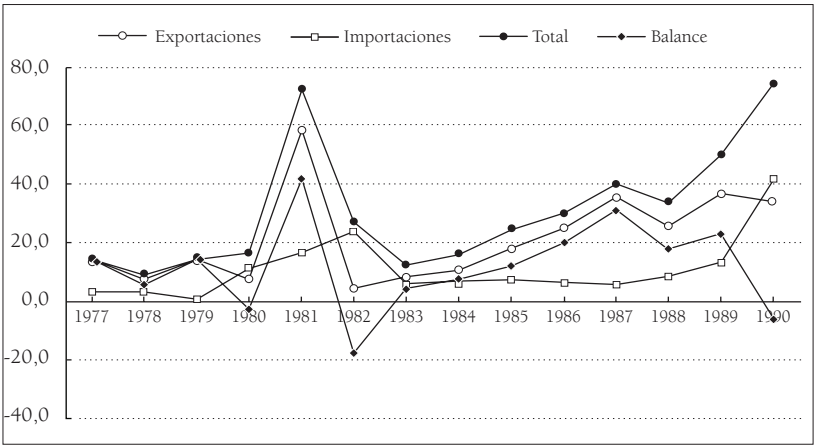
Fuente: Tomado, con modificaciones, de <www.economia.gob.mx/?P=1164, marzo, 2009>.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

considerables, cristalizados en convenios e instituciones; pero, en el largo plazo, han resultado insuficientes debido a la carencia de programas de apoyo a la producción y exportación de bienes mexicanos demandados en los mercados internacionales. Los esfuerzos no han sido menores, y se han logrado en diferentes momentos avances notables en industrias como la farmacéutica, que por sus características rebasa la relación bilateral, incluyendo a economías europeas. Además, en el campo tradicional, el trabajo diplomático ha seguido abriendo puertas a veces no fáciles de abrir.[15]

En los dos primeros años de su administración, Carlos Salinas (1988-1994) profundizó la apertura, tímidamente iniciada por Miguel de la Madrid (1982-1988). Los efectos de la apertura económica fueron desfavorables para la economía mexicana: como un búmeran, se gestó el déficit estructural que tornó irreversibles algunas de las relaciones bilaterales comerciales, como en el caso de India. Es preciso anotar que en 2008 apareció un superávit favorable a México, pero habría que esperar si se logra revertir la tendencia (véase gráfica 3).

Gráfica 3. Comercio bilateral con India, 1977-1990
(millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Estadísticas históricas,* tomo II, 4a ed., México, INEGI, 1999, pp. 671 y ss.

[15] Entrevista personal con la embajadora Graciela de la Lama, México, 26 de febrero, 2009.

En 1984, la SRE realizó un balance de la historia del comercio bilateral y delineó sus perspectivas. El texto[16] contiene elementos importantes que constatan lo señalado por Paz 16 años atrás:

1. El comercio había sido, desde 1951, una parte sustancial, pero no exitosa de la relación bilateral.
2. Las relaciones han sido limitadas y determinadas por "la estructura de ambas economías, el desconocimiento de su respectiva oferta exportable, desarrollo tecnológico y, fundamentalmente, la lejanía y la falta de transporte".
3. El futuro no era positivo. De acuerdo con el documento, "Las perspectivas de mejorar las relaciones económicas bilaterales con India, no parecen todavía muy claras, convendría considerar que para este país se requiere partir de cero en algunos casos, y en otros dar seguimiento a promociones iniciadas recientemente, y en particular para aquellos que puedan ofrecer alguna posibilidad de éxito".

Al acercamiento, logro de confianza y materialización de la relación bilateral durante los años cincuenta y sesenta sigue un periodo marcado por la incertidumbre y una esperanza limitada, durante el cual el gobierno mexicano buscó la manera de alentar las importaciones indias, que enfrentaban falta de cartas de garantía; documentos necesarios, por ejemplo, para la compra-venta de barcos camaroneros, transacción muy complicada en la que se trató de involucrar a Somex y Fomex, y por supuesto a los astilleros Imesa. La voluntad era omnipresente, pero los resultados difíciles de alcanzar.

De los sesenta a los ochenta, destaca el esfuerzo diplomático para crear "instrumentos que coadyuven y apoyen la cooperación económica bilateral"; entre ellos sobresalen el Convenio Comercial de 1962, el Convenio de Cooperación en Ciencia y Tecnología de 1975 y el Convenio de Cooperación Económica y Protocolo en Materia Financiera de 1982. A partir de los setenta, el comercio avanzó dando tumbos, con un saldo favorable a México, salvo en 1980 y 1982.

Del comercio bilateral, poco más de 70% correspondió a exportaciones mexicanas, en las que dominaban el crudo y sus derivados. A favor de México jugaba la creciente necesidad de energéticos resentida por la economía

[16] Estudio de la Dirección General de Relaciones Económicas Bilaterales, Evolución reciente y perspectivas de las relaciones económicas entre México y la República de la India, México, 1984, III-7058-1 (1a parte).

india y la guerra Irán-Iraq, que inicialmente favoreció a Pemex. Bajo esas circunstancias, la empresa Indian Oil solicitó, a inicios de enero de 1981, un abastecimiento de 3,000 barriles diarios por un total de 33.3 mdd. De hecho, en diferentes momentos se habló de la venta de 20,000 o 40,000 barriles diarios. La situación parecía excelente, pero no se profundizó el comercio de energéticos. Para los indios había dos grandes problemas: altos costos de transporte y lo poco redituable que resultaba refinar la mezcla mexicana. En 1989, Pemex se esforzó en no vender ya crudo Maya sino Istmo; pero este esfuerzo tampoco fue exitoso, debido a los costos de transporte y, por supuesto, a las reticencias indias. En todo caso, las autoridades mexicanas esperaban exportar otro tipo de productos: imanes, baleros, y maquinaria agrícola y textil.

A inicios de los ochenta, India propuso la negociación y firma de un acuerdo en materia económica, pero la propuesta no fue apreciada en la Subsecretaría de Asuntos Económicos de la SRE, a cargo de Jorge Eduardo Navarrete. En conjunto con la Secretaría de Comercio, acordaron buscar, en todo caso, un acuerdo de cooperación económica que "refleje el enfoque global de la relación económica bilateral". Para el gobierno mexicano, dada la vaguedad de la propuesta india, solamente se trataba "de una simple manifestación política a favor de la cooperación económica, espíritu al cual se podría acceder a través de un comunicado conjunto firmado por las más altas autoridades de ambos gobiernos"; en última instancia, "sería preferible usar un texto, de carácter general, pero menos vago que el que hemos recibido".[17]

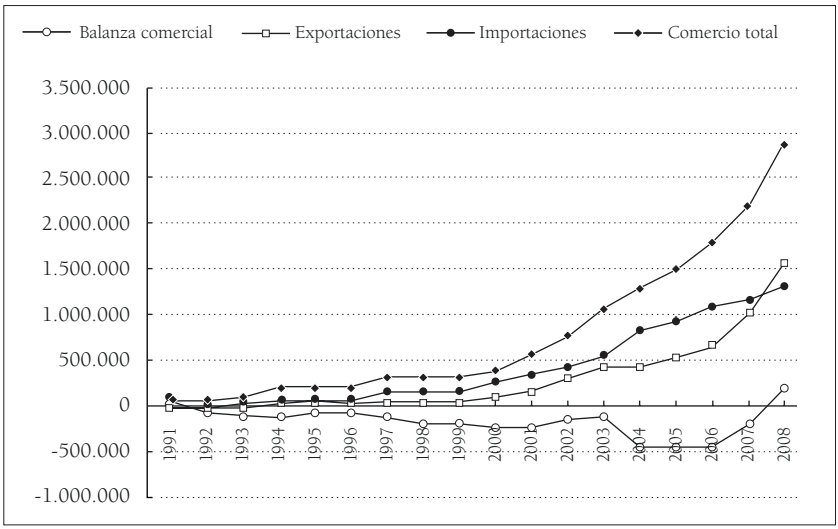
La década de 1990, como se aprecia en la gráfica 3, trajo cambios considerables en la relación bilateral. En materia de comercio, significó un consistente y constante aumento de los intercambios a lo largo de la década y acentuado en la siguiente. El objetivo de incrementar el comercio finalmente fue alcanzado, aunque en forma limitada, pues el comercio bilateral representa una parte ínfima del comercio total de cada una de las economías. Como es de suponer, para la parte mexicana el objetivo se logró de manera parcial y, a veces, de forma perjudicial. De manera muy clara, de 1992 a 2007, el intercambio ha sido estructuralmente deficitario para México. El valor del comercio total es casi igual al del saldo de la balanza comercial; es decir, los intercambios favorecen ampliamente a India, situación similar a la vivida con economías asiáticas en el mismo lapso.

[17] Memorándum de Jorge Eduardo Navarrete para información superior sobre acuerdo comercial, México, 15 de enero de 1981, AHGE-SRE, exp. III-5019-1 (1a parte).

En la estructura de los 10 principales productos indios importados al mercado mexicano, sobresalen los de bajo valor agregado e intensivos en fuerza de trabajo. Destacan, en primer lugar, mercancías relacionadas con perlas y/o diamantes de diferente tipo, seguidas por vehículos para el transporte de personas. A la par de productos químicos y autopartes, es posible encontrar, de forma muy destacada, ropa de diferente tipo y manufacturada con algodón.

La composición del comercio ha tenido cambios interesantes, aunque no se han abandonado por completo los productos no manufacturados o no del todo transformados; algunos, como el sulfato de bario, antes eran vendidos por México, pero ahora los compra. El comercio mexicano, sobre todo en los ochenta, lapso que le fue favorable, correspondía fundamentalmente al sector agroindustrial, con productos como tejidos e hilados de yute o caucho natural. A su vez, India parece haber cambiado más rápido desde fines de esa década, y si bien exporta productos primarios como especias, ya introduce productos que darán perfil a una mayor penetración en México: equipos de transporte, químicos, hilo de algodón, fibras sintéticas y diferentes manufacturas.

Gráfica 4. Comercio México-India, 1991-2008
(millones de dólares)



Fuente: Elaborado con información de <www.economia-snci.gob.mx/sphp_p, ages/estadisticas/mexicomay/J8bc_e.html>, febrero 2008.

En los noventa, con dificultades y severas limitaciones, algunas empresas mexicanas encontraron en el mercado indio oportunidades considerables, con lo que abrieran el mercado para determinados productos donde destacan aceites derivados de petróleo. La relación económica bilateral ha sido complicada, sobre todo a partir del decenio anotado. Según la SRE:

> La evolución del comercio bilateral ha tenido en términos reales un magro crecimiento. A principios de la década de los ochenta, durante la crisis de la deuda, el comercio bilateral benefició a nuestro país logrando un superávit en nuestra balanza comercial con la India. Sin embargo, desde 1990 la relación ha mostrado una tendencia a ser deficitaria para México.[18]

Además del déficit, México enfrentó en diferentes momentos investigaciones del gobierno indio destinadas a imponer cuotas compensatorias a propileno glicol y fibras acrílicas, lo que afectó a empresas como Fibras Nacionales de Acrílico o Celulosa y Derivados.

En los ochenta, la relación bilateral pasó por una fase, transitoria, plena de expectativas y con algunos éxitos. El optimismo era matizado por una situación bivalente: una relación cordial con contactos, privados y oficiales, limitados. En el ámbito comercial, la relación seguía siendo muy pobre, basada en productos tradicionales, debido a aparentes avances mexicanos y al lento inicio del despegue indio, ayudado por la apertura internacional mexicana y su integración institucional al norte de América de los años noventa. Durante el periodo de análisis, hubo oportunidades para empresas mexicanas, sobre todo las ligadas al Estado y que pusieron su grano de arena para el despegue económico indio, aunque con importancia variable. De acuerdo con instancias gubernamentales mexicanas:

> Debido al nivel de desarrollo similar de ambos países, la capacidad de compra de la población y el desarrollo industrial fuertemente ligado a la inversión del Estado indio y a la existencia de grandes conglomerados industriales, el SIP [Sector Industrial Paraestatal] ha encontrado mayor posibilidad de hacer frente a las nuevas oportunidades de comercio, aprovechando las licitaciones y concursos internacionales. Si bien, cabe señalar que en el corto plazo no se han registrado resultados concretos, se busca crear una mayor presencia en áreas de real complementación económica.

[18] Pliego de instrucciones para el embajador de México en la República de la India, Edmundo Font López, México, octubre de 1995, III-7954-3 (2a parte).

Cuadro 3. Productos indios en México, 2007 y 2008
(cifras en dólares)

Fracción arancelaria	Descripción	2007 Julio-diciembre	2008 Enero-julio
7102.39.99	Los demás	81,458,666	50,478,494
8703.22.01	De cilindrada superior a 1,000 cm^3 pero inferior o igual a 1,500 cm^3.	29,450,266	37,036,319
2710.11.02	Nafta precursora de aromáticos.	21,009,980	0
2511.10.01	Sulfato de bario natural (baritina).	11,595,443	0
2918.99.19	Ácido dl-2-(6-metoxi-2-naftil) propiónico.	11,525,579	17,709,099
9802.00.07	Mercancías para el Programa de Promoción Sectorial de la Industria de Bienes de Capital, cuando las empresas cuenten con la autorización a que se refiere.	7,968,529	12,196,894
6206.30.01	De algodón.	6,631,487	10,430,233
8708.30.99	Los demás.	6,607,994	6,815,230
6109.10.01	De algodón.	6,150,322	7,389,987
6205.20.99	Los demás.	6,066,574	8,306,783
8462.21.99	Los demás.	5,979,600	0

Fuente: Tomado de Secretaría de Economía, octubre de 2008.

Las licitaciones ofrecieron oportunidades en un terreno no desconocido para los mexicanos. Por lo menos desde 1955-1956, la Comisión Nacional de Carros de Ferrocarril (Concarril) empezó a familiarizarse con el proceso; después, en los ochenta, la estafeta fue retomada por la Casa de Moneda, institución participante en varias licitaciones para proveer de monedas y cospeles. El mercado indio, con o sin licitaciones, ha representado una posibilidad para la internacionalización de empresas mexicanas. Éste es el caso de Hylsa, que llegó a contar con proyectos para producir de 300,000 a un millón de toneladas anuales de acero.

En medio de muchos planes gubernamentales, las empresas mexicanas han enfrentado grandes problemas. Tamsa, por ejemplo, experimentó dificultades debido a la ausencia de créditos que permitieran a los empresarios indios importar tubos. Las dificultades mexicanas no estaban circunscritas a la falta de liquidez en India; también existían procedimientos legales opacos y presiones externas para perjudicar a los mexicanos.[19] En el verano de 1993, la Corporación Petrolera India publicó una licitación para adquirir tubos con valor de 65 mdd, con miras a construir el oleoducto Kandla-Bhatinda. En la prensa se filtró información que aseguraba la reflotación de la licitación: cambios en el mercado afectaron la oferta de Tubacero.[20] En realidad, de acuerdo con la representación mexicana en India, detrás había intereses estadounidenses dispuestos a no otorgar "todas las facilidades" a las empresas mexicanas en ese mercado.

Para enfrentar situaciones similares, el embajador Pedro González Rubio propuso contratar "agentes locales" a fin de conocer las licitaciones "con varios meses de antelación a su publicación". La idea fue aceptada por el sector privado, sobre todo por la constructora ICA y por el CEMAI. Este último precisó la necesidad de contratar cabilderos para evitar contratiempos legales, "sin compromiso por parte de este Consejo, lo que debería quedar asentado en su contrato". CEMAI recibiría la información proveniente de los agentes locales, y el organismo mexicano canalizaría la información a los interesados.[21]

---

[19] Las circunstancias pudieron haber variado de acuerdo con percepciones de los involucrados en los cambios de las actitudes gubernamentales a uno u otro lado del globo. Según Graciela de la Lama, ex embajadora mexicana en Delhi, durante su estancia no se encontró con situaciones anómalas que pudieran haber afectado a empresas mexicanas; por el contrario, sí vivió momentos de flexibilidad. Entrevista personal con la diplomática, ciudad de México, 26 de febrero, 2009.

[20] Los problemas de Tubacero en 1993 con los indios se complicaron y llegaron a los juzgados, debido a problemas surgidos por la lengua en la cual estaba escrita la carta de crédito, principalmente.Véase <www.manupatrainternational.in/supremecourt/1980-2000/sc1998/0213s980081>. <htm www.indiankanoon.com/doc/200909/>.

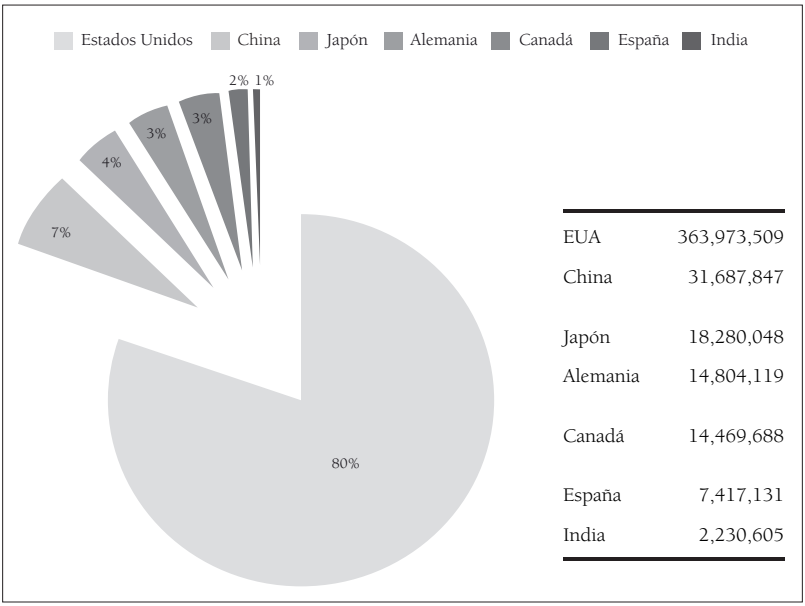
[21] Pedro González Rubio informa al secretario sobre licitaciones, Nueva Delhi, 10 de junio de 1993, III-7368-1 (3a parte).

Cuadro 4. Productos mexicanos en India, 2007 y 2008
(millones de dólares)

Fracción arancelaria	Descripción	2007 Julio-diciembre	2008 Enero-julio
2709.00.01	Aceites crudos de petróleo.	428,181,809	518,099,737
7207.12.99	Los demás.	24,349,480	74,765,539
7304.11.02	Tubos laminados en caliente, sin recubrimiento u otros trabajos de superficie, incluidos los tubos laminados en caliente barnizados o laqueados.	19,562,166	6,444,976
8517.62.02	Unidades de control o adaptadores, excepto lo comprendido en la fracción.	16,055,604	19,298,685
7304.59.07	Tubos llamados "térmicos" o de "conducción", sin recubrimiento u otros trabajos de superficie, incluidos los tubos llamados "térmicos" o de "conducción".	6,691,674	4,252,034
3702.54.01	De anchura superior a 16 mm, pero inferior o igual a 35 mm y longitud inferior o igual a 30 m, excepto para diapositivas.	6,482,443	10,190,243
8540.11.03	Reconocibles como concebidos exclusivamente para pantalla superior a 35.56 cm (14 pulgadas), excepto lo comprendido en las fracciones 8540.11.01, 8540.	6,009,660	2,290,752
8517.70.11	Las demás partes que incorporen al menos un circuito modular.	4,863,467	10,082,932
2934.99.99	Los demás.	3,794,548	4,094,716
7204.21.01	De acero inoxidable.	3,647,328	9,114,309

Fuente: Tomado de Secretaría de Economía, octubre de 2008.

Gráfica 5. India y el comercio global mexicano, 2007
(totales seleccionados en porcentajes y millones de dólares)



Nota: Los porcentajes son resultado de las cantidades intercambiadas por México con las economías seleccionadas. No se ha tomado en cuenta al resto de los países con los que este país tiene comercio.

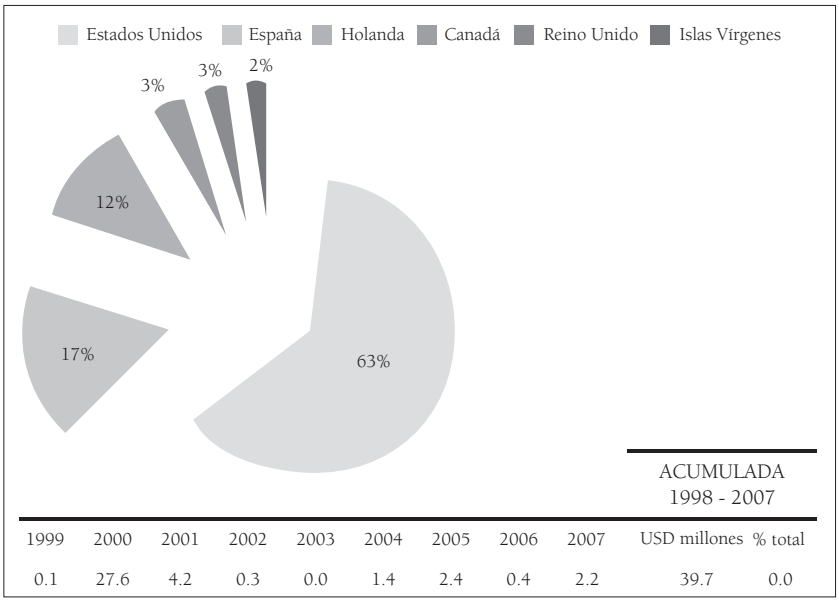
Fuente: Elaborado con información de la Secretaría de Economía, octubre de 2008.

No es, pues, sorprendente que la inversión directa india sea muy pequeña, como muestra la gráfica 6. La inversión india responde a dos pautas: primeramente, a la tendencia seguida por toda la inversión extranjera localizada en México; en segundo lugar, al curso particular de las inversiones de origen indio. De ahí que no encontremos flujos enfocados a sectores previsibles como manufactura, servicios, comercio y turismo. En términos geográficos, la inversión india sigue rutas bastante claras, donde destacan la capital y estados fronterizos, así como entidades de fuerte industrialización (Estado de México) o de agricultura moderna (Guanajuato). Dentro de las especificidades, es posible apreciar un flujo de capital mayoritario hacia nichos específicamente indios, como el estado de Michoacán.

A pesar de las dificultades y fracasos, funcionarios de India y México no cejan en sus esfuerzos por crear el marco adecuado para profundizar el comercio. En 2006, la Secretaría de Economía mexicana y el Ministerio de Pe-

queñas Industrias indio firmaron un memorándum para relanzar la relación bilateral a través de las pequeñas y medianas empresas. El documento es muy ambicioso: establece un Comité Conjunto encargado de promover coinversiones, formar recursos humanos, realizar ferias, dar impulso al comercio virtual, transferir tecnología e intercambiar información. El trabajo entre dependencias gubernamentales ha sido intenso, aunque insuficiente; por supuesto, la instancia más importante ha sido la SRE, por cuanto se encarga de los encuentros binacionales sustentados en un largo trabajo institucional diplomático.

Gráfica 6. Inversión india y global en México, 1999-2007
(porcentajes y millones de dólares)



1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	USD millones	% total
0.1	27.6	4.2	0.3	0.0	1.4	2.4	0.4	2.2	39.7	0.0

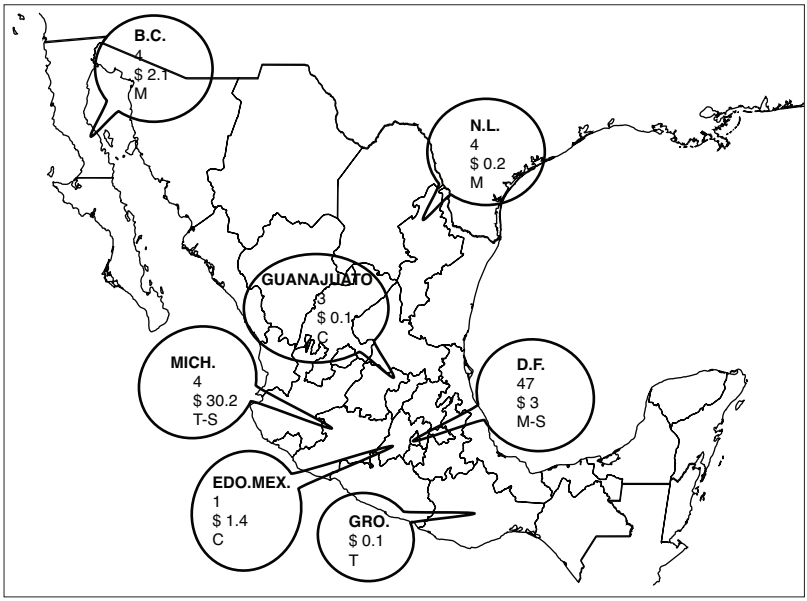
Fuente: Información de la Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera, octubre de 2008.

La evolución institucional de la relación

Después del establecimiento de relaciones, no sin contratiempos y con reticencias mexicanas ocasionales, pasó un tiempo considerable antes de que avanzara el proceso de institucionalización; en los años sesenta, por fin, la evolución institucional entró en la fase de consolidación, con el estableci-

miento de diferentes tipos de mecanismos, como los de consulta política informal, introducidos para intercambiar ideas y no para solucionar problemas, se señaló en su momento; el primer acuerdo comercial bilateral no se logró sino hasta 1962.

Mapa 2. Inversión india en México 1999-2008



Nota: En los globos aparece primero el nombre del estado donde existe inversión india, a continuación el número de empresas registradas, luego la cantidad invertida en millones de dólares y finalmente el sector donde está la inversión. M significa manufactura, T turismo, S servicios y C comercio. El peso del Distrito Federal se debe a dos razones: como capital es polo de atracción de una enorme cantidad de procesos socioeconómicos, pero su importancia es relativa en materia de inversión, ya que no todas las empresas registradas fiscalmente en ese lugar en realidad funcionan en él.

Fuente: Información de la Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera, octubre de 2008.

Esos años estuvieron marcados por una débil o escasa actividad diplomática, dominada por buenas intenciones carentes de elementos tangibles, con excepción de una cooperación simbólica en los ámbitos bilateral y multilateral. A partir de 1976, la institucionalización de la relación fue relanzada con la Primera Reunión de Cooperación Cultural. Ambos gobiernos más bien aparentaron sistematizar el desarrollo de las relaciones bilaterales en

ese campo, pues éstas ya existían alrededor de instituciones como El Colegio de México y la Universidad Nacional Autónoma de México, lo mismo en áreas de las ciencias sociales que de la física. El encuentro, realizado en agosto de ese año en la capital mexicana, fue precedido por la firma de un convenio cultural en Nueva Delhi, el verano del año anterior. Los dos gobiernos, en ese mismo decenio, lograron acuerdos en materia de comercio, cooperación económica y técnica, y cooperación económica comercial; pero, como ya lo mencionamos, el gobierno mexicano se negó a profundizar en esta última área.

Las décadas siguientes han sido más ricas en materia de instituciones, como consecuencia del incremento relativo de los intercambios comerciales y financieros, los cuales requieren marcos legales adecuados a la época. Por ejemplo, durante la primera reunión de la Subcomisión de Cooperación Económica, y como muestra de una creciente sofisticación institucional, se firmó en septiembre de 1984 un Acuerdo Mutuo para Incrementar el Comercio, y fue conformado un grupo para el estudio y la promoción de los intercambios; a partir de él se intercambiarían listas de productos comerciables. En dicha reunión se mostró interés por el establecimiento de empresas conjuntas para la producción de azúcar, textiles y productos minero-metalúrgicos; asimismo, se procuró negociar créditos y programas con miras a la capacitación de recursos humanos para la industria petrolera.

En los convenios de Cooperación Científica y Tecnológica de 1975, de Cooperación Económica de 1982 y otros similares se acordó la formación de comisiones mixtas; así fue creada la Comisión Mixta para la Cooperación Económica, Comercial, Científica y Técnica. Para su mejor funcionamiento, en la primera reunión fueron creadas dos subcomisiones: una para el área económica y comercial, otra para los aspectos científicos y técnicos. Entre las áreas de interés, destacan las siguientes:

- Investigación médica.
- Investigación agrícola.
- Ecología y medio ambiente.
- Tecnología alimentaria.
- Información científica y tecnológica.
- Biotecnología y biología molecular.
- Fuentes alternativas de energía.
- Microelectrónica e informática.

Con el tiempo, la relación institucional se ha diversificado, con una gran cantidad de instrumentos y con la cobertura de campos muy distintos; además, a partir de 1981, se iniciaron los trabajos de un Comité Bilateral de Hombres de Negocios de ambos países. Sin embargo, los aspectos más importantes de la institucionalización de la relación bilateral están representados por las reuniones binacionales, las cuales congregan a altos funcionarios de las respectivas oficinas encargadas de la política exterior y a responsables de otras secretarías. Las reuniones binacionales, cuya realización dista de ser consistente, funcionan mediante subcomisiones que abordan temas políticos, asuntos regionales y temas bilaterales, en los que es preponderante el tema económico, pese a que ambos gobiernos son conscientes de la debilidad de este último. Al mismo tiempo, han contado con grupos de trabajo dedicados a temas culturales y migratorios.

Por su importancia y temáticas, destacan la tercera y la cuarta binacionales. La tercera, celebrada en febrero de 1996, fue importante por la amplitud de su agenda; los funcionarios indios abordaron temas sobre los cuales el gobierno mexicano no tenía la postura esperada por su contraparte, como Jammu-Cachemira o Sri Lanka; pero también tocaron otros sobre los cuales la política mexicana es nítida (como las reformas al Consejo de Seguridad, donde no necesariamente coincide con los indios), o a veces imprecisa (como la actitud respecto del G-15).

En el contexto de reuniones importantes, como las binacionales, las autoridades mexicanas han sido presionadas, tanto por Pakistán como por India, para que apoyen una u otra posición respecto de Jammu-Cachemira, aunque con poco éxito. A grandes rasgos, los argumentos mexicanos para mantener su posición han sido tres:

1. El gobierno mexicano no emite pronunciamientos sobre temas particulares fuera de las discusiones en los foros multilaterales.
2. El tema de los derechos humanos debe ser resuelto en forma bilateral por los Estados en conflicto.
3. El gobierno de México, de acuerdo con los principios constitucionales de su política exterior, favorece soluciones bilaterales negociadas.

Tras el levantamiento zapatista en Chiapas, en 1994, en la SRE nació un interés considerable respecto del problema tamil; pero tampoco tomó partido, por considerarlo un problema de orden interno que sólo el gobierno de Colombo debía resolver. Sin embargo, los funcionarios mexicanos estaban inte-

resados en saber cómo son resueltos, en sociedades multiculturales, problemas como el de tamiles y singaleses.

La delegación mexicana llegó a la binacional con cierto pesimismo en lo referente a los temas comerciales: las economías no son complementarias en varios sectores pero, de acuerdo con sus respectivas especializaciones, creían posible cierto grado de integración. Pese a ello, logró algunos avances interesantes, entre los que destaca el inicio de las consultas políticas; dicho logro fue facilitado por el Acuerdo Relativo al Establecimiento de un Mecanismo Regular para Consultas Políticas, que fue signado en diciembre de 1995. En el campo político, se acordó lo siguiente:

1. Los problemas regionales deben ser resueltos a través de la negociación pacífica.
2. La participación de un observador indio en el Grupo de Río, para que el gobierno indio tenga una perspectiva más amplia de logros y problemas regionales.
3. El terrorismo en todas sus formas debe ser contenido y eliminado.
4. La reforma del Consejo de Seguridad debe garantizar una representación regional más equitativa.
5. El fortalecimiento del G-15 debe consolidar el diálogo y la cooperación Norte-Sur.

Al iniciar el siglo XXI, la agenda y la institucionalización bilaterales se tornaron todavía más complejas. Hubo más acuerdos y convenios en campos como el fiscal, fitosanitario, aduanero y salud. Todos ellos temas de una binacional postergada durante muchos años: en octubre de 2005, en Nueva Delhi, y presidida por Rao Inderjit Singh, ministro de Asuntos Exteriores de India, y por Lourdes Aranda, subsecretaria de Relaciones Exteriores de México, fue realizada la IV Reunión Binacional; ésta reconoció en los primeros párrafos de su Acta Final un elemento esencial: comercio e inversión están por debajo de su potencial. Este tipo de encuentros representa, además del nivel de institucionalización logrado, el balance de la relación bilateral y el diseño de su futuro, en cuya negociación están involucradas las representaciones diplomáticas mutuas, así como las oficinas responsables de las áreas geográficas en cuestión.

La preocupación central en 2005 fue la económica, aspecto que acordaron mejorar a través de la conclusión de acuerdos sobre la doble tributación, la cooperación aduanera y la promoción y protección de los flujos de inversiones, sobre lo cual se lograron avances considerables durante la visita a In-

dia, en 2007, de la secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa. La binacional, aunque hizo hincapié en el elusivo elemento económico, no dejó de lado otros aspectos importantes para la relación, entre los que destacan:

1. Un acuerdo para la supresión de visas en pasaportes diplomáticos y oficiales.
2. Un acuerdo académico entre ambas cancillerías.
3. Intercambios científicos y tecnológicos entre las instancias a cargo de esos campos.
4. Implementación de intercambios educativos.

Perspectivas: autos, cines y relación bilateral

México e India, en un contexto económico complicado por la crisis financiera de 2008, han buscado mejorar su relación a través de las visitas de diferente nivel, sobre todo las presidenciales que han hecho Felipe Calderón (septiembre de 2007) y Pratibha Devisingh Patil (abril de 2008). Durante la primera se logró elevar la relación a una Asociación Privilegiada "con miras a dirigir sus fortalezas respectivas hacia el beneficio y el desarrollo socioeconómico mutuo".[22] Asimismo, para darle nuevos ímpetus al comercio, se ha puesto a funcionar el Grupo de Alto Nivel sobre Comercio, Inversión y Cooperación Económica, el cual "ha elaborado un mapa de ruta para el rápido desarrollo de nuestro comercio y relación económica".[23]

Desde la perspectiva gubernamental india existen dificultades, como la distancia, y alicientes, como la complementariedad. India considera a México un país importante de su política exterior y atractivo para su inversión, aunque se muestra insatisfecha con el comercio de productos químicos, textiles y farmacéuticos. India, creando su propio espacio y aprovechando la existencia de mercados libres, se abre camino y busca fortalecer su presencia en México, la cual podría afianzarse con la exportación de autos.[24]

---

[22] Comunicado conjunto India-México, Nueva Delhi, 10 de septiembre, 2007, en <www.presidencia.gob.mx/prensa/comunicados/?contenido=31727>.

[23] Pratibha Devisingh Patil, Speech by the President of India, Smt. Pratibha Devisingh Patil at the Banquet Hosted by the President of the United Mexico States [sic], H.E. Mr. Felipe de Jesús Calderón, México, 17 de abril de 2008, en <http://presidentofindia.nic.in/bqsp170408.html>.

[24] Interpretación nuestra de la política india a partir de una conversación con el embajador Dinesh Kumar Jain, México, 16 de abril, 2009.

Sin grandes aspavientos, pero sobre todo sin roces, la relación cuenta con un amplio marco institucional que le permite abordar una amplia gama de temas, que van de lo multilateral a lo económico bilateral, pasando por lo cultural. El reto es incrementar y consolidar el comercio, para que la relación tenga el sustento esperado, particularmente por los indios. La fortaleza, al menos para los empresarios de India, podría llegar confortablemente a las calles mexicanas en la forma del Nano, el pequeño auto que ha causado sensación en las principales ciudades indias, sobre todo a partir de abril de 2009. Por el lado mexicano, nuevas incursiones en India se siguen presentando; éste es el caso de Cinépolis y su ingreso en uno de los mercados más disputados en India: el de la proyección de películas, fuente de conflictos entre productores y dueños de salas de cine, sobre todo por el enorme peso de la dupla actores-productores de filmes hollywoodenses. Igualmente, no se debe perder de vista que los cambios producidos tanto en México como en India en la última década pueden servir de aliciente para el "acercamiento y la cooperación".[25]

El fortalecimiento de la relación bilateral tendrá que pasar al menos por los siguientes caminos:

1. Un comercio más intenso, lo que implicaría el incremento sustancial del mexicano.
2. El aumento de la inversión en India, con miras a entrar en nichos de comercio atractivos, como es el caso ya mencionado del cine.
3. El fomento sistemático del estudio de México en instituciones indias, y la profundización del aún limitado conocimiento que se tiene sobre India en las instituciones educativas mexicanas.
4. Una mayor institucionalización, la cual quedaría en el vacío sin el sustento material.

[25] Benjamín Preciado Solís, "Las relaciones entre México y la India, 1995, 2000", en *Foro Internacional*, núm. 4, vol. XLI, 2001, p. 898.

Cuadro 5. Acuerdos, convenios y tratados México-India

Tratado	Ciudad y fecha de firma	Vigencia	Entrada en vigor	Aspecto sobresaliente
Convenio de Cooperación Cultural.	Nueva Delhi, India, 23 de julio de 1975.	Vigente	13 de enero de 1977.	Establece comisión mixta.
Cooperación en los Campos de la Ciencia y la Tecnología.	Nueva Delhi, India, 23 de julio de 1975.	Vigente	6 de junio de 1977.	Alienta cooperación en industria y agricultura, principalmente.
Protocolo al Convenio de Cooperación Económica.	Nueva Delhi, India, 12 de noviembre de 1982.	Vigente	11 de noviembre de 1983.	Intercambio de información financiera.
Convenio de Cooperación Turística.	Ciudad de México, 28 de marzo de 1996.	Vigente	11 de septiembre de 1997.	Promoción turística.
Acuerdo sobre la Supresión de Visas en Pasaportes Diplomáticos y Oficiales.	Nueva Delhi, 21 de octubre de 2005.	Vigente	23 de febrero de 2006.	Facilita el ingreso de algunos nacionales.
Acuerdo de Cooperación Académica.	Nueva Delhi, 21 de octubre de 2005.	Vigente	ND	Realizado entre las cancillerías para profundizar el estudio de las relaciones.
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones.	Nueva Delhi, India, 21 de mayo de 2007.	Vigente	23 de febrero de 2008.	Fija las reglas para las inversiones mutuas, por ejemplo en relación con expropiaciones, subrogaciones y solución de controversias.

Acuerdo para Evitar la Doble Imposición Fiscal y Evitar la Evasión Fiscal en Impuesto sobre la Renta.	Nueva Delhi, 10 de septiembre de 2007.	Vigente	6 de febrero de 2008.	Aplica a los residentes en uno u otro país y está enfocado al ISR.
Tratado de Extradición.	Nueva Delhi, 10 de septiembre de 2007.	Vigente	20 de febrero de 2008.	Establece las condiciones para extraditar.
Memorándum de Entendimiento de Cooperación Empresarial en Materia de Pymes.	Ciudad de México, 27 de marzo 2006.	Vigente	ND	Profundizar vínculos comerciales.

ND: No disponible.

Fuente: Selección elaborada con información de <www.sre.gob.mx/tratados>, octubre de 2008.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Capítulo 6

EN POS DE UN LUGAR EN EL SURESTE DE ASIA: RELACIONES BILATERALES DIRECTAS Y MEDIADAS POR LOS FOROS REGIONALES

Es frecuente oír a los funcionarios de la Secofi/SE decir que una de las principales ventajas de su participación en foros como APEC ha sido la posibilidad de desarrollar las relaciones bilaterales. El comentario no carece de importancia, pues si bien la diplomacia en el ámbito económico ha sido prácticamente un privilegio suyo, la diversificación de la agenda de APEC los ha llevado a establecer relación con sus contrapartes del foro para tratar temas que van más allá de lo económico. En esos temas, la carencia, por parte de Secofi/SE, de la centralidad de la SRE en la administración pública ha limitado en extremo la capacidad de los funcionarios para desarrollar las relaciones bilaterales de manera eficaz; todavía más: las dificultades institucionales para lograr una coordinación sistemática de las dos principales secretarías a cargo de las agendas diplomáticas generan imágenes negativas de un gobierno que, sobre temas puntuales, emite dos y hasta tres opiniones diferentes.

Sobre la base de este antecedente, analizamos las relaciones bilaterales del gobierno mexicano con sus contrapartes asiáticas. Abordamos las relaciones bilaterales directas a partir de la manera como el gobierno mexicano ha administrado dichas relaciones, es decir, mediante el establecimiento de convenios, tratados o acuerdos oficiales con los gobiernos de la región. Nos interesa destacar las áreas temáticas de dichos convenios, para compararlas con las agendas de otros foros y poder percibir el grado de convergencia y, por tanto, de coherencia de la política exterior en diferentes ámbitos y tomando en consideración a distintos actores gubernamentales. Asimismo, estudiamos las relaciones comerciales bilaterales, mostrando el carácter dual de las mismas: cuantitativamente poco relevantes, cualitativamente determinantes del derrotero futuro de la economía mexicana. Sobre la base de estos elementos, nos abocamos a analizar las percepciones de los gobiernos del Sureste de Asia sobre el mexicano en su calidad de actor [ir]relevante para la paz y la seguridad en la región del Pacífico. Las negativas a su solicitud de ingreso como socio de diálogo en la Asociación de Naciones del Sureste de Asia (ANSEA) Regional Forum (ASEAN-RF) muestran los alcances de la política exterior seguida durante las dos últimas administraciones y obligan a repensar los de la actual.

La administración de las relaciones bilaterales directas

El análisis de los acuerdos bilaterales firmados por el gobierno mexicano permite evaluar el estado de las relaciones bilaterales con los gobiernos de una región o de un país en particular. El cuadro 1 muestra que, pese al lugar secundario otorgado a la región del Sureste asiático en la política exterior mexicana durante el periodo 1952-1988, en la fase 1989-2008, cubierta por la tercera parte de nuestro estudio, el gobierno ha dado mayor atención a sus contrapartes de la región. En efecto, en el periodo anterior, de 60 acuerdos bilaterales con gobiernos asiáticos, tan sólo cuatro (1/15) fueron establecidos con gobiernos del Sureste de Asia; en la fase reciente, de 79 acuerdos, 15 (1/5) fueron firmados con gobiernos de la región.

Comparada con la dedicada a los países "grandes" del este de Asia, la atención acordada al Sureste de Asia en conjunto es menor a la ofrecida a Japón, pero superior a la otorgada a la República Popular China o a la República de Corea.

Por supuesto, estas cifras podrían ser desdeñadas por la imposibilidad de comparar a cada uno de los "tres grandes del Este de Asia" con el conjunto de 10 países menores; sin embargo, el *quid* de las relaciones con el Sureste de Asia no es cuantitativo sino cualitativo: Singapur es una pequeña potencia económica; con cuatro millones de habitantes, tiene un comercio exterior total equivalente, en valor absoluto, al de México. Malasia y, en menor medida, Tailandia, han tenido éxitos fulgurantes en materia de industrialización, sin descuidar el desarrollo de los sectores agrícolas; por ello sus experiencias son aleccionadoras para México. Indonesia, el gigante de la región, puede ser considerada la *alter natio* de nuestro país, debido a las cercanas analogías de sus estructuras sociales y sus sistemas políticos. Vietnam ha sido tanto o más exitoso que la República Popular China en materia de reformas económicas, pero la dimensión continental de ésta ha opacado el brillo del éxito vietnamita.

Todavía más, a través de la ANSEA, los gobiernos de la región han logrado superar sus diferencias políticas y crear el clima de estabilidad y certidumbre regional necesario para el desarrollo económico regional. Como si eso no bastara, la ANSEA marca la pauta en el proceso de integración regional, proponiéndose para el mediano plazo la creación de una Comunidad ANSEA que será dotada, en el largo plazo, de un mercado y una moneda únicos. Finalmente, a despecho de su escasa relevancia global cuando se les considera individualmente, los 10 gobiernos de países en desarrollo, por medio del del ASEAN Regional Forum, han convocado a las grandes potencias mundiales para discutir temas de seguridad regional y global, así como para echar las bases institucionales de

un nuevo orden internacional. No en balde la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León, como ya lo indicamos, se propuso desarrollar vínculos con los gobiernos de la región a través de la ANSEA. Las administraciones de Vicente Fox Quesada y de Felipe Calderón Hinojosa también procuraron acercarse a la asociación para ser reconocidas como socios de diálogo en el marco del ANSEA-RF; sin embargo, hasta ahora los esfuerzos han sido infructuosos.

Cuadro 1. Tratados bilaterales firmados por el gobierno mexicano con gobiernos asiáticos, 1888-2007

	Total		Al 20 de noviembre de 1952		Del 21 de noviembre de 1952 al 30 de noviembre de 1988		Del 1 de diciembre de 1989 en adelante	
Total	1,893	100.0	465	100.0	715	100.0	713	100.0
Con gobiernos asiáticos.	155	8.2	16	3.4	60	8.4	79	11.1
Con gobierno japonés.	62	3.3	7	1.5	28	3.9	27	3.8
Con gobiernos SEA.	19	1.0			4	0.6	15	2.1
Con gobierno de la R.P. China.	16	0.8			6	0.8	10	1.4
Con gobierno coreano.	15	0.8			4	0.6	11	1.5
Con otros gobiernos asiáticos.	14	0.7	3	0.4	3	0.4	7	1.0
Con gobierno israelí.	13	0.7	1	0.2	6	0.8	6	0.8
Con gobierno de la R. China.	8	0.4	4	0.9	4	0.6		
Con gobierno indio.	8	0.4			5	0.7	3	0.4

Nota: El total se refiere a todos los acuerdos bilaterales firmados al 30 de julio de 2007.

Fuente: SRE, *México: relación de tratados en vigor, 1836-2006*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Consultoría Jurídica, 2006.

La continuidad en la administración de las relaciones bilaterales

El cuadro 2 muestra que el conjunto de convenios bilaterales —firmados con gobiernos asiáticos sobre temas de interés común a las tres administraciones del gobierno mexicano durante el periodo en estudio—, está compuesto por 37 (46.8%) del total de 79 acuerdos bilaterales firmados.

En relación con las áreas de interés que permiten mantener la continuidad en la administración de las relaciones bilaterales, el primer aspecto destacado es el amplio predominio de los acuerdos establecidos con el gobierno japonés sobre donaciones de recursos económicos para financiar proyectos específicos; de los 79 acuerdos bilaterales firmados por las tres administraciones aquí consideradas, 21 (26.6%) son de esa naturaleza; ahora bien, el número de esos convenios correspondiente a cada una de las administraciones disminuyó progresivamente de 12 a ocho y a uno. Una causa explicativa de la casi extinción de ese tipo de convenios bilaterales es que, al ingresar a la OCDE en 1994, el gobierno mexicano dejó de ser considerado representante de un país en desarrollo y, por lo mismo, como sujeto de proyectos en el ámbito de la ayuda oficial para el desarrollo. Si durante el gobierno de Calderón este tipo de convenios desaparece, el gobierno mexicano perderá uno de los factores que habían contribuido de manera importante a la continuidad de la relación México-Japón.

El segundo aspecto relevante es el peso de los convenios consulares: 11 (13.9%) de los 79 acuerdos bilaterales. En su mayoría, se trató de acuerdos para suprimir tipos específicos de visas. Esa cifra pone de manifiesto actitudes de las administraciones mexicanas a las que pocas veces se les brinda atención. La primera de ellas está relacionada con la SRE: responsable de los temas consulares, su intervención directa en la negociación de estos acuerdos vuelve a poner el acento sobre la centralidad de la Secretaría en el mantenimiento de la continuidad de la política exterior en áreas específicas. La segunda actitud es esencialmente política: las tres administraciones bajo estudio (y podemos añadir también la de Miguel de la Madrid Hurtado) han sido consideradas neoliberales por privilegiar los mecanismos del mercado para garantizar el libre tránsito de bienes y capitales; los convenios en materia de visas muestran también un claro interés por el libre tránsito de los individuos. La administración Ernesto Zedillo no sólo fue la que prestó mayor atención a ese libre tránsito, también fue la que más se preocupó por garantizarlo en el marco de las relaciones con los países del Sureste de Asia (tres de los seis convenios bilaterales firmados); en orden de importancia le siguieron las administracio-

nes de Carlos Salinas de Gortari y de Vicente Fox Quesada, con uno de tres y uno de dos convenios en la materia. Es sorprendente que la administración de Vicente Fox Quesada, habiendo hecho de la circulación de migrantes entre México y Estados Unidos el eje central de la relación bilateral con el gobierno del país del norte, haya sido la menos interesada en la libre circulación de las personas en el ámbito de las relaciones con sus contrapartes asiáticas; sorprende porque Filipinas e Indonesia son también fuentes de flujos migratorios, y el gobierno mexicano podría trabajar con sus contrapartes filipina e indonesia para llevar el tema a los foros del Pacífico.

Tratándose de administraciones favorables al libre comercio, también es interesante constatar que el tercer grupo de convenios garantes de la continuidad de la política exterior está relacionado con la doble imposición y la evasión fiscal; sin embargo, tan sólo seis (7.6%) de los 79 convenios versaron sobre esa materia; el poco peso de este tipo de convenios sorprende precisamente por la orientación librecambista de las tres administraciones. *A priori,* se esperaría un mayor número de este tipo de convenios, sobre todo con los gobiernos del área más dinámica en términos económicos y comerciales. Ahora bien, por primera y única vez, las tres administraciones mantuvieron un equilibrio equitativo; aunque la de Ernesto Zedillo Ponce de León no firmó ningún acuerdo con gobiernos del Sureste de Asia, las de Carlos Salinas de Gortari y Vicente Fox Quesada lo hicieron con uno de los gobiernos de la región.

La administración de las relaciones bilaterales en áreas de interés específico

Si dejamos de lado los siete convenios (8.9%) que hemos clasificado como de interés bilateral sobre temas muy específicos, los 35 restantes (44.3%) nos permiten establecer una suerte de radiografía de los intereses diplomáticos específicos de cada administración. Para comenzar, la de Ernesto Zedillo Ponce de León diversificó sus intereses, firmando 18 acuerdos bilaterales en ocho campos temáticos diferentes; cuatro de esos 18 acuerdos fueron establecidos con gobiernos del Sureste de Asia: con Indonesia y Filipinas, en el campo de la cooperación científica y técnica; con Filipinas, en el de la cooperación en materia del tráfico de drogas y estupefacientes, y uno más, también con Filipinas, en el área de la cooperación turística.

La administración de Vicente Fox Quesada, a su vez, firmó nueve acuerdos bilaterales en cinco campos temáticos específicos. Tan sólo uno de ellos, con Indonesia, fue en el campo de la cooperación educativa y cultural. Fi-

nalmente, la administración de Carlos Salinas de Gortari fue la que mantuvo una política exterior menos diversificada: negoció tan sólo seis acuerdos bilaterales en dos áreas temáticas particulares; pero, en contraste con la administración de Vicente Fox Quesada, tres de ellos fueron con los gobiernos de Malasia, Singapur y Tailandia, en el ámbito del transporte y de los servicios aéreos.

En términos de la agenda bilateral de las tres administraciones, podemos confirmar una tendencia, establecida desde el anterior periodo estudiado, a firmar acuerdos bilaterales en materia de transporte y servicios aéreos; sin embargo, resulta paradójico que, dados el carácter librecambista de las tres administraciones y la peculiaridad de que el tráfico comercial entre México y Asia se realiza por vía marítima, no haya una complementariedad entre los acuerdos sobre transporte aéreo y aquellos referidos al transporte marítimo; en efecto, mientras que el gobierno mexicano firmó siete de aquéllos, sólo negoció uno de los últimos.

De igual manera, llama la atención la poca importancia acordada a los temas siguientes:

- **Cooperación en asuntos aduaneros así como cooperación económica y comercial.** Teniendo en cuenta que el gobierno mexicano participa en una amplia red de convenios bilaterales o multilaterales de libre comercio, estos tipos de convenios bilaterales deberían ser centrales para operar con eficiencia en el complejo entramado de los ALC. No obstante, pese a haber sido los Tratados de Amistad, Comercio y Navegación los instrumentos usados para establecer las relaciones diplomáticas con Japón y China en las postrimerías del siglo XIX, y a despecho de que las administraciones de Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quesada fueron promotoras del libre comercio a finales del siglo XX y en los albores y del siglo XXI, los convenios en materia de cooperación comercial y de temas afines son muy pocos: Ernesto Zedillo Ponce de León firmó cuatro durante su mandato, pero sólo dos de ellos con los gobiernos de Corea e India, objetos de estudio del presente trabajo; Vicente Fox Quesada, a su vez, firmó el Acuerdo de Asociación Económica México-Japón, el más importante convenio económico firmado hasta ahora con algún gobierno asiático; sin embargo, ninguno de los tres gobernantes mencionados se interesó en regular las relaciones comerciales con el Sureste de Asia. Hasta el momento, los desequilibrios comerciales con las economías del Este y el Sureste asiático son desfavorables para un México que parece

haber perdido la carrera por la competitividad y que necesitaría echar mano de los convenios de asociación económica basados en la cooperación entre actores gubernamentales y sociales, para mitigar los efectos negativos de los desequilibrios comerciales.

- **Cooperación en materia turística.** La importancia del sector turismo en la estructura económica de México obligaría a otorgar mayor importancia a los acuerdos bilaterales en este campo; sobre todo porque gobiernos tanto del Este como del Sureste de Asia, desarrollan estrategias para devenir en destinos turísticos mundiales y, por eso mismo, en fuertes competidores para México.
- **Cooperación en los campos de extradición y asistencia jurídica en materia penal.** En estos campos, es notable el desfase entre las agendas de los foros regionales y las agendas bilaterales; en el APEC, la agenda de "Human Security" ha introducido temas como el tráfico de personas y de drogas, el lavado de dinero, el control sobre armas convencionales y de destrucción masiva; en la agenda bilateral, sólo los temas de extradición y cooperación en materia jurídica y penal se aproximan a los de la agenda de seguridad humana. Los temas de seguridad y de seguridad no convencional no aparecen en las relaciones bilaterales con los gobiernos asiáticos. Esa ausencia ha influido sobre la imagen del gobierno mexicano percibida por los asiáticos, y cómo, a su vez, esa imagen ha determinado la evaluación de éstos sobre las solicitudes de aquél para ser socio de diálogo de un foro abocado exclusivamente a los temas de seguridad convencional y no convencional.

En términos internos, los temas de cooperación en materias de extradición, jurídica y penal han supuesto un acercamiento entre las ramas ejecutiva y judicial del gobierno; con ese acercamiento se completa el círculo de la cooperación entre las tres ramas gubernamentales; sería de esperar que, en el futuro cercano, esa cooperación se consolide para sentar una base sólida que permita una proyección más decidida y eficaz del gobierno en los temas de una agenda internacional en constante evolución.

Cuadro 2. Contenido de los convenios bilaterales, 1989-2006

	Carlos Salinas de Gortari	Ernesto Zedillo Ponce de León	Vicente Fox Quesada
Donaciones	Japón (12)	Japón (8)	Japón
Convenios consulares y visas.	Japón Singapur Turquía	Corea Filipinas Israel Malasia R.P. China Tailandia	Mongolia Vietnam
Doble imposición y evasión fiscal.	Corea Singapur	Israel Japón	Indonesia R.P. China
Transporte y servicios aéreos.	Corea	Malasia Singapur Tailandia	Corea Hong Kong R.P. China
Cooperación científica y técnica.	Corea (2) R.P. China	Japón Indonesia Filipinas	
Tráfico de drogas y de estupefacientes.		Israel, Filipinas, R.P. China	
Cooperación económica y comercial.*		Corea, India, Israel, Turquía	Japón
Cooperación turística.		Corea, India, Filipinas	
Extradición.		Corea	
Mecanismos de consulta mutua.		India, Israel	
Cooperación educativa y cultural.		Líbano	Indonesia, Siria.
Cooperación en asuntos aduaneros.		Israel	Corea
Asistencia jurídica en materia penal.			Corea, R.P. China
Transporte marítimo.			R.P. China
Convenios de interés estrictamente bilateral.	Japón (2) R.P. China Kirguistán Turkmenistán	Hong Kong	Japón

* Incluye acuerdos de libre comercio, promoción y protección de inversiones, etcétera.

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores, *México: relación de tratados en vigor, 1836-2006*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006.

Las complejas relaciones comerciales de México con los países del Sureste de Asia

Consideradas dentro del marco del comercio total de México con Asia, las relaciones comerciales con el Sureste de Asia (SEA) son cuantitativamente poco relevantes: de 1989 a 2008, el valor del comercio total de México con Asia pasó de 3,713 a 95,199 mdd; en términos relativos, el cambio fue de 7.51% a 15.85% del comercio exterior total de México (CETMex); en cambio, el comercio total con el SEA, en términos absolutos, pasó de 162 a 12,285 mdd y, en términos relativos, de 0.33% a 2.05% del CETMex (véase gráfica 1).

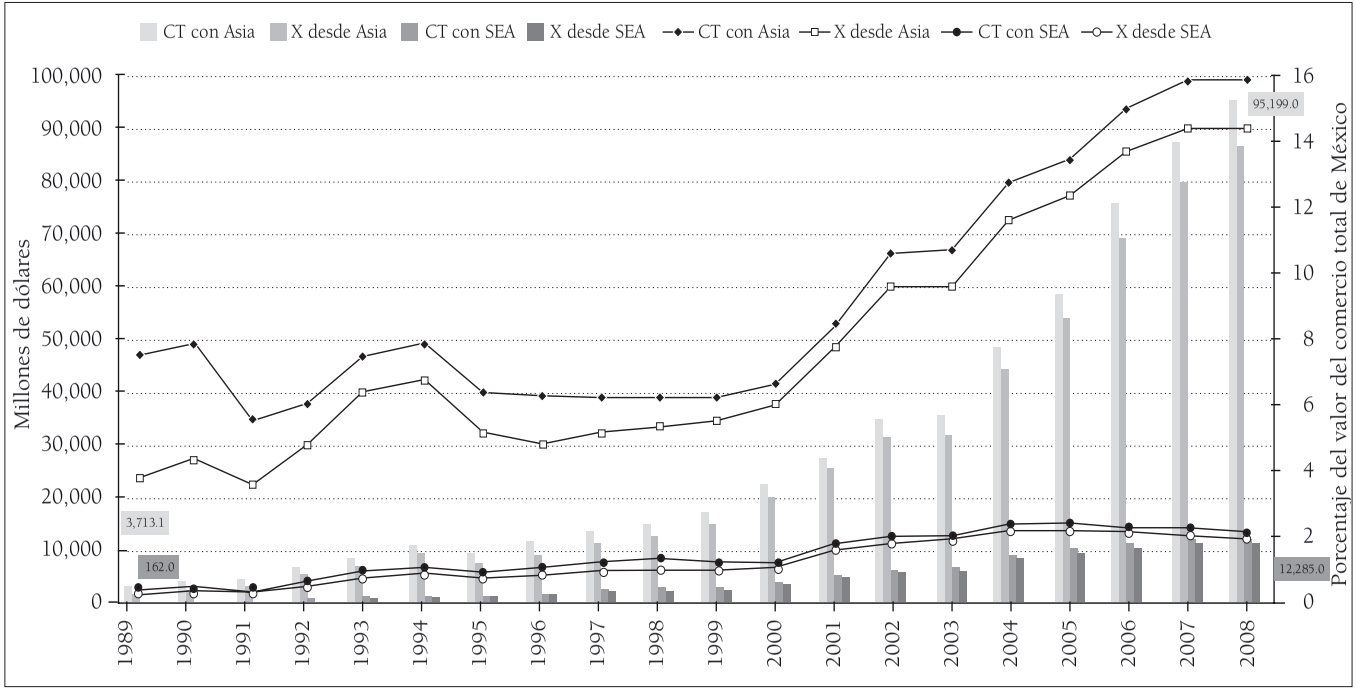
La tendencia señalada en los capítulos anteriores sobre el comportamiento del comercio bilateral con Japón, China, Corea e India se reproduce en el caso del comercio con Asia, en general, y con el SEA en particular. En efecto, las curvas en la gráfica 1 corresponden a los valores relativos tanto del comercio total con Asia y con el SEA, como de las importaciones provenientes de Asia y el SEA, respecto del valor del comercio total de México. En esas condiciones, el diferencial entre las curvas del comercio total y de las importaciones representa el valor relativo de las exportaciones mexicanas destinadas a cada región.

La gráfica 1 es elocuente, pues las curvas de ambas regiones no sólo siguen un comportamiento análogo, sino que lo reproducen a lo largo de todo el periodo en estudio. En efecto, en 1989 la balanza comercial (es decir, las exportaciones menos las importaciones) de México con Asia era prácticamente equilibrada; sin embargo, las importaciones de origen asiático crecieron aceleradamente, mientras que las exportaciones destinadas a Asia lo hicieron muy, muy lentamente. En el caso del Sureste, ambas curvas casi se confunden, dejando un margen muy reducido para las exportaciones mexicanas destinadas a la región. En resumen, las importaciones de origen asiático han prevalecido con holgura sobre las exportaciones mexicanas destinadas a ambas regiones.

En otros términos, durante el periodo estudiado, el comercio exterior de México con Asia, y con el SEA en particular, ha sido permanente y crecientemente deficitario. Y éste es otro aspecto cualitativo notable de las relaciones comerciales de México con los países asiáticos, pues el déficit comercial con Asia, por sí mismo, equivale prácticamente al superávit comercial de nuestro país con América del Norte.

La gráfica 2 muestra la balanza comercial de México con América del Norte y con Asia, y presenta a esta última con sus principales componentes: Este de Asia, Sureste de Asia y otros países de Asia. A partir de 1995, el déficit comercial

Gráfica 1. Principales indicadores de comercio exterior con Asia y con SEA, 1989-2008



Fuente: Elaborada con datos del Banco de México.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

estructural de la economía mexicana con América del Norte fue revertido gracias al TLCAN. En términos absolutos, el superávit creció de manera constante de 1999 a 2007; pero las barras por arriba del cero de la gráfica muestran un estancamiento durante el trienio 2006-2008 y apuntan hacia un agotamiento relativo de los mecanismos del TLCAN que habían beneficiado comercialmente a México.

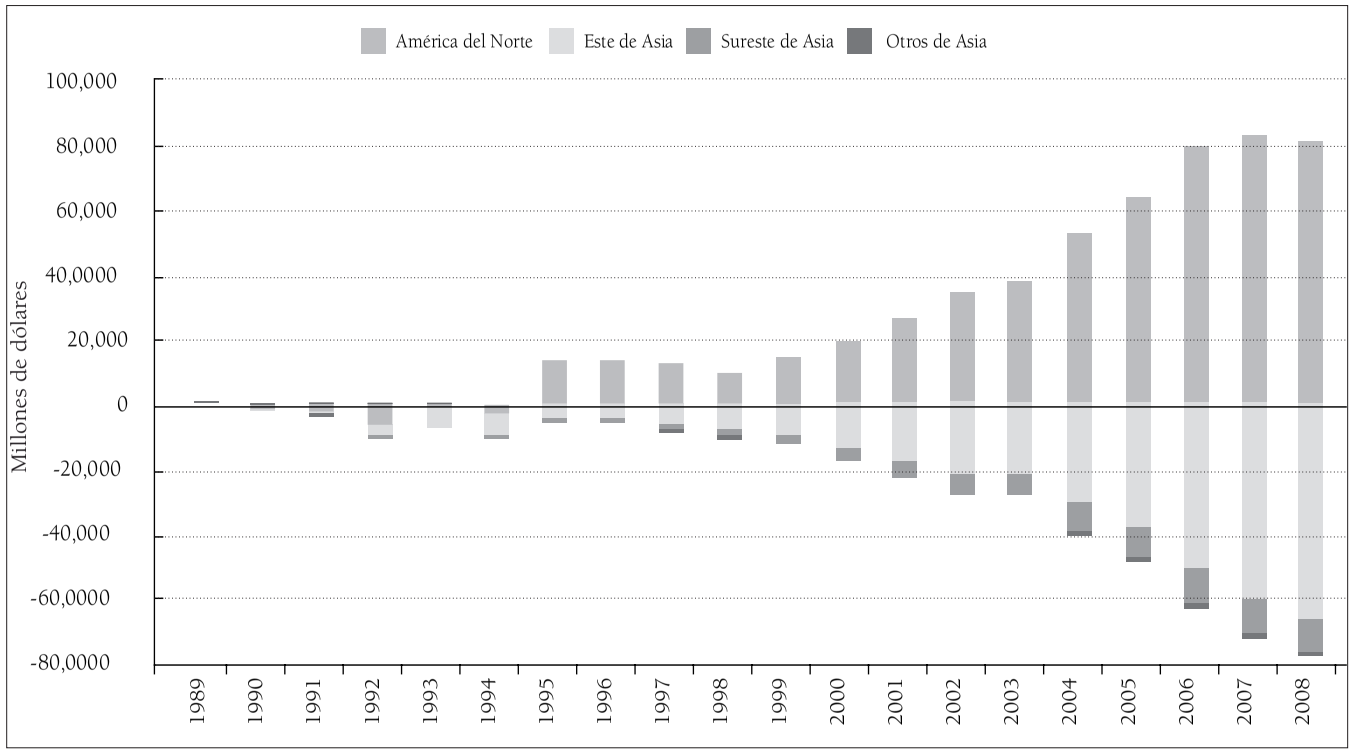
En los valores negativos, la gráfica 2 muestra el déficit comercial estructural de la economía mexicana con los países asiáticos. Hasta 2006 y en términos absolutos, los déficits eran inferiores a los superávits registrados en los intercambios comerciales con América del Norte. Pero el agotamiento del TLCAN y el continuo crecimiento de los déficits con Asia han creado una situación en que los beneficios comerciales obtenidos con la participación en el Área de Libre Comercio de América del Norte son prácticamente suprimidos por los déficit comerciales con Asia. La gráfica muestra que el principal componente de los déficits corresponde a los países del Este asiático; sin embargo, el segundo gran componente corresponde al SEA y tiende a crecer de manera constante.

Finalmente, la gráfica 3 muestra las exportaciones destinadas a, y las importaciones provenientes de los diferentes países del SEA. El área sobre el eje horizontal corresponde a las exportaciones, y la de abajo, a las importaciones. El primer punto sobresaliente es la exigüidad de las exportaciones en relación con las importaciones; el diferencial, apenas perceptible debido a la escala de la gráfica 3, aparece ahora en toda su dimensión: la sustanciación de la relación comercial de México con Asia, en general, y con el SEA en particular, se debe a la pujanza de las economías asiáticas y a la anomia de la economía mexicana. Como en 1822, México sigue manteniendo un comercio "pasivo" con Asia y, en esas condiciones, su inserción en las estructuras económicas de la región del Pacífico sólo puede acarrear magros beneficios.

El segundo aspecto relevante es el lugar que ocupa cada economía del SEA en la estructura del comercio exterior. Del lado de las exportaciones, el valor más grande de las exportaciones totales de México destinadas al SEA fue de 869 mdd, en 2008; la cifra prácticamente equivale a los 886 mdd de las importaciones provenientes únicamente de Indonesia en 2007. Esas dos simples cifras indican el grado de competitividad de la octava economía más grande del mundo en los mercados regionales allende el Pacífico. En términos de la participación de los principales países del SEA en las exportaciones mexicanas, destaca visualmente el mercado de Singapur; pero aunque menos visibles, los de Malasia, Tailandia e Indonesia todavía son distinguibles.

Del lado de las importaciones mexicanas, destaca Malasia como el principal abastecedor de México; le siguen, en orden de importancia,

Grafica 2. México: Balanza comercial con principales regiones geográficas, 1989-2008



Fuente: Elaborada con datos del Banco de México.

Tailandia, Singapur, Filipinas, Indonesia y Vietnam. Todo indica que las ventajas productivas de México sobre Asia, derivadas del proceso de industrialización impulsado mediante el desarrollo desestabilizador, han desaparecido como consecuencia de la incapacidad de la economía mexicana para crear nuevas ventajas dinámicas, y de la capacidad de las asiáticas para desarrollarlas.

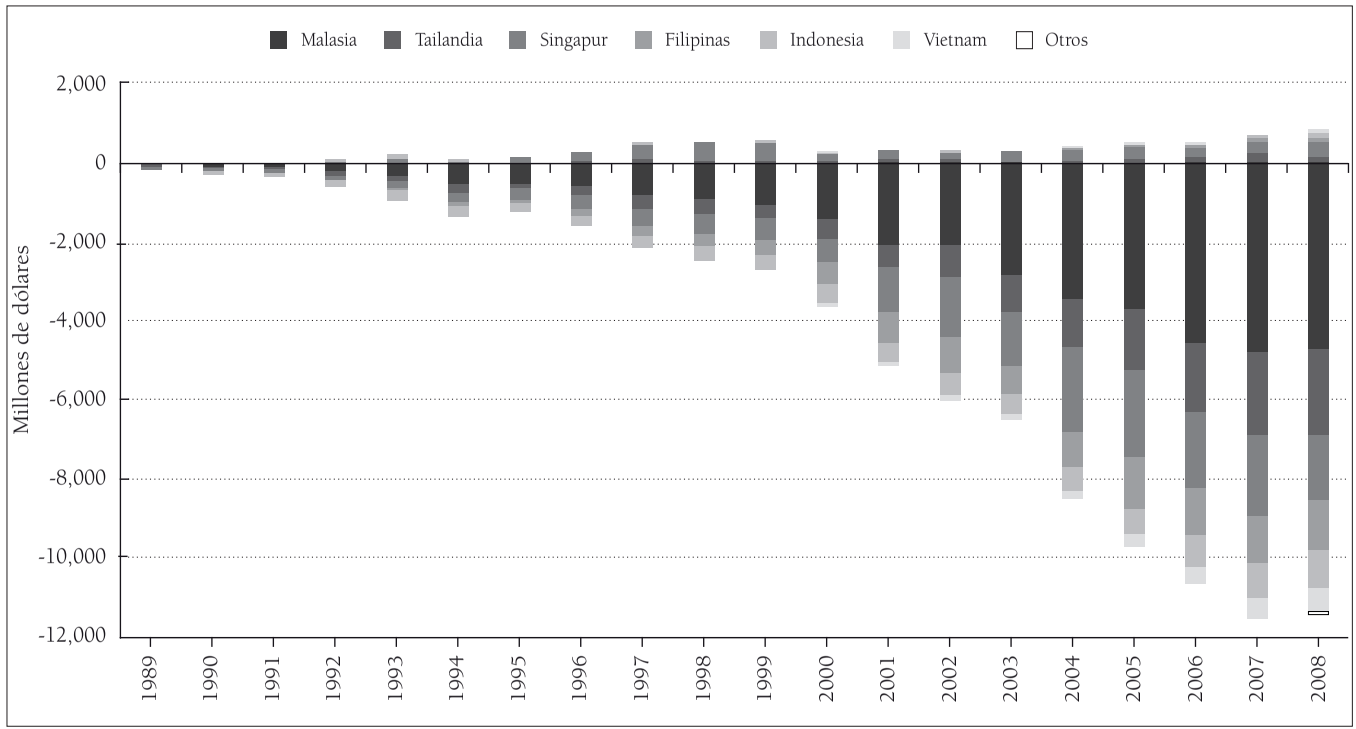
SEA	México
Exportador de:	Importador de:
bienes intermedios y de capital,	para exportar bienes de consumo intermedio y de capital

Con ello, las relaciones de complementariedad, cuando menos con los seis países citados, se han invertido de manera desfavorable para México. Hasta 1989, México todavía mantenía una mayor grado de industrialización, y las economías del SEA se encontraban apenas en las fases iniciales del desarrollo industrial; por tanto, sus economías eran fundamentalmente primarias. En la actualidad, las economías del SEA han alcanzado un mayor grado de industrialización que México, especializándose sobre todo en las industrias eléctrica, electrónica e informática. Sus exportaciones a México están compuestas en su mayoría por bienes intermedios y de consumo final, con un pequeño componente de bienes de capital. Esto ha dado origen a una nueva división internacional del trabajo, en la cual México ocupa el nivel inferior en la escala del valor agregado por los procesos productivos.

Paradoja de la historia: la conversión de México en un país maquilador se ha realizado por la vía inesperada de la relaciones con Asia, y sólo en menor medida como consecuencia del TLCAN. La especialización en procesos productivos que añaden poco valor a los productos difícilmente puede satisfacer las necesidades de una población como la mexicana, que aumenta con un ritmo superior al del crecimiento real de la economía. Para la satisfacción de esas necesidades, de nada sirve la complacencia con los equilibrios de los indicadores macroeconómicos. Tales equilibrios son transitorios y la historia reciente demuestra que los desequilibrios comerciales con Asia fueron macroeconómicamente "inocuos" mientras fueron compensados en: *a)* la balanza comercial,

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Grafica 3. México, exportaciones e importaciones destinadas a y provenientes del SEA, 1989-2008



Fuente: Elaborada con datos del Banco de México.

por los superávits con América del Norte, y *b)* la balanza de cuenta corriente, con el ingreso de recursos financieros frescos provenientes de nuevas inversiones directas, excedentes petroleros y remesas de los mexicanos residentes en Estados Unidos. Desde 2008, esos factores de "equilibrio macroeconómico" tienden a ser menos abundantes que en el pasado reciente y, de proseguir esta tendencia, los efectos disruptores de las relaciones comerciales con Asia no tardarán en hacerse sentir.

El gobierno mexicano y sus solicitudes para participar como socio de diálogo en el ansea Regional Forum

Pese a las declaraciones oficiales, el gobierno mexicano ha puesto muy poca atención al desarrollo y a la consolidación de sus vínculos políticos y económicos con sus contrapartes del sureste. En gran medida, la atención inadecuada es resultado del "efecto cedazo" de la administración pública. En términos concretos, dicho efecto ha circunscrito las interpretaciones innovadoras sobre el nuevo orden internacional a la práctica de una política exterior basada principalmente en las relaciones bilaterales, y sólo en las relaciones bilaterales con los gobiernos de los países considerados "grandes" o "importantes". Dada la validez universal de la Tercera Ley de Newton, los gobiernos del Sureste de Asia han correspondido al mexicano con una actitud análoga, pero de sentido contrario, cuando éste ha solicitado ser reconocido como "socio de diálogo" en el ASEAN Regional Forum.

A finales de la administración de Vicente Fox Quesada, el responsable de la Dirección General para Asia-Pacífico establecía que, entre 2000 y 2006, los contactos con los gobiernos del Sureste estuvieron "muy por debajo de su potencial", lo cual es una realidad.[1] Incluso, a pesar de la presencia diplomática mexicana, "el intenso cabildeo diplomático realizado en 1997 durante la administración del presidente Zedillo para obtener la condición de socio de diálogo de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ANSEA) no había prosperado".[2]

En realidad, se trataba de obtener la condición de socio de diálogo del ASEAN-RF; pero el aspecto central es que la administración de Vicente Fox

[1] Julián Ventura Valero, "La política exterior de México en Asia-Pacífico en el periodo 2000-2006", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núms. 79 y 80, junio, México, Instituto Matías Romero, 2007, pp. 57 y 58.

[2] *Ibid.*, p. 44.

Quesada volvió a insistir en el reconocimiento del gobierno mexicano como socio de diálogo, sin tener éxito; de acuerdo con expresiones públicas de la subsecretaría de Relaciones Exteriores para Asia-Pacífico, la administración de Calderón también se ha fijado como objetivo obtener ese reconocimiento. Sin embargo, basta echar un vistazo a los requisitos que deben cubrir los candidatos a socios de diálogo en el ASEAN-RF para comprender la negativa a la solicitud del gobierno mexicano.

El ASEAN-RF fue institucionalizado durante la reunión posministerial del 25 de julio de 1995, en Bangkok, con la participación de *a)* los seis miembros de ANSEA: Brunei Darussalam, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia; *b)* siete socios de diálogo: Australia, Canadá, Estados Unidos, Unión Europea, Japón, Nueva Zelandia y República de Corea; *c)* dos socios consultivos: República Popular China y Rusia, y *d)* tres observadores de la ANSEA: Laos, Papua Nueva Guinea y Vietnam.[3] Los objetivos del foro, no obstante, habían sido definidos tres años antes de su institucionalización por los jefes de gobierno de la ANSEA, en la declaración de Singapur 1992: "Intensificar los diálogos externos de la ANSEA sobre asuntos políticos y de seguridad, como medio para construir lazos de cooperación con Estados en la región Asia-Pacífico". Teniendo como referencia este amplio marco geográfico, la declaración del presidente del ARF derivada de la primera reunión formal del foro, indicaba el carácter histórico del acontecimiento, ya que "es la primera vez que representantes de alto rango provenientes de la mayor parte de los Estados de la región Asia-Pacífico vienen para discutir específicamente temas de cooperación política y de seguridad".

Aun cuando el criterio geográfico de participación en el ARF era muy amplio, se plantearon límites. Durante la tercera reunión, los ministros de relaciones exteriores definieron el ámbito geográfico de intervención:

> El ARF sólo debe admitir participantes que pueden afectar directamente la paz y la seguridad de la región sobre la cual el ARF debe concentrar sus esfuerzos a favor de la paz ("*peace-bulding and peace-making efforts*"). En la medida en que la región Asia-Pacífico podría teóricamente cubrir una gran parte de la superficie terrestre (incluyendo los dos continentes americanos [*sic*]), sería conveniente definir claramente la región específica —o el "área geográfica fundamental" ("*geographical footprint*")— sobre la cual ARF debe

[3] Juan José Ramírez Bonilla, ASEAN *Regional Forum: ¿simiente del nuevo orden global?*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios de Asia y África, septiembre de 2007 (policopiado).

> concentrarse. Es claro que ya existe un consenso implícito entre los participantes en el ARF que esta área geográfica fundamental cubrirá toda Asia del Este, incluyendo el Noreste y el Sureste de Asia, así como Oceanía. En el corto plazo, no sería pertinente ampliar este ámbito geográfico para las actividades claves del ARF.[4]

Con ello, los actores del ARF volvían a la definición política de Asia Pacífico (como objeto de sus preocupaciones e integrada básicamente por Asia del Pacífico y Oceanía), distinguiéndola de la región Asia-Pacífico (concebida como ámbito general de proveniencia de los actores involucrados en el ARF). La declaración del presidente de la primera reunión del ARF no mencionaba ningún criterio de membresía; se limitaba simplemente a señalar en una nota de pie de página a los participantes en esa primera reunión: los seis miembros de la ANSEA, los tres observadores en la ANSEA, los siete socios de diálogo y los dos socios consultivos de entonces. El ARF funcionaba siguiendo todavía la inercia de las reuniones posministeriales. En la segunda reunión, Camboya, sin ser todavía miembro de la ANSEA, se incorporó al ARF como socio de diálogo, y los participantes en el encuentro solicitaron al presidente de la tercera reunión "estudiar la cuestión de la participación futura y desarrollar los criterios [de dicha participación] para ser sometidos a la consideración de la tercera [reunión] del ARF, por medio de la reunión de funcionarios de alto nivel del ARF".[5]

La declaración del presidente de la tercera reunión indicaba que la membresía quedaría restringida a "participantes que pueden afectar directamente la paz y la seguridad de la región sobre la cual el ARF debe concentrar sus esfuerzos a favor de la paz". Sin embargo, el presidente de la tercera reunión era por demás prudente: "El ARF debe expandirse cuidadosa y cautelosamente […] Cada nuevo participante debe ser admitido sobre el firme entendimiento de que su participación es necesaria para el cumplimiento de los objetivos del ARF". Teniendo en cuenta la evaluación cualitativa de la aportación de un gobierno solicitante de ingresar al foro, la declaración precisaba que "todos los asuntos concernientes a la participación deben ser decididos mediante consultas entre todos los participantes del ARF".

---

[4] ASEAN Secretariat, *The Third ASEAN Regional Forum, Chairman's Statement,* Jakarta, ASEAN Secretariat, 23 de julio de 1996. En particular, consúltese el párrafo II, de la sección "Guiding Principles".

[5] ASEAN Secretariat, *The Second Meeting of the ASEAN Regional Forum, Chairman's Statement*, Brunei Darussalam, ASEAN Secretariat, 1 de agosto de 1995.

La única excepción a la regla eran los países miembros de la ANSEA: "Todos los miembros de la ANSEA deberán automáticamente convertirse en participantes de ARF"; la aclaración del punto era importante, pues el gobierno vietnamita, al ser reconocido como miembro de la ANSEA, el 28 julio de 1995 (tres días después de realizada la segunda reunión de ARF), se incorporó automáticamente al ARF como miembro de la asociación, participando plenamente en la segunda reunión y sin pasar por el estatus de observador de la ANSEA o de socio de diálogo. En 1996, los gobiernos de Myanmar y de la India fueron reconocidos como participantes del foro; con su incorporación a la ANSEA, los gobiernos de Laos, Myanmar y Camboya serían después promovidos automáticamente a participantes del ARF, en calidad de miembros de la asociación.

El gobierno mexicano, durante las administraciones de Ernesto Zedillo Ponce de León y de Vicente Fox Quesada, solicitó el reconocimiento como socio de diálogo en el ARF y le fue negado. En gran medida, la negativa se debió a su escasa influencia, positiva o negativa, en las condiciones de paz y de seguridad de la región Asia-Pacífico. Durante la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León comenzó el repliegue del gobierno mexicano sobre su relación privilegiada con el de Estados Unidos. Visto desde el exterior, el proceso fue interpretado como un abandono de las posiciones del gobierno mexicano en América Latina. En consecuencia, a pesar de su pertenencia a "uno de los dos continentes americanos", su influencia directa sobre "la paz y la seguridad de la región" política Asia Pacífico era muy limitada, o acaso simplemente nula. Por tanto, la solicitud del gobierno mexicano para ser considerado como socio de diálogo en el foro regional fue rechazada.

Más tarde, la administración Vicente Fox Quesada volvió a insistir para que el gobierno mexicano fuera aceptado como socio de diálogo; sin embargo, para ella la situación se tornó todavía más difícil que para su antecesora; esa complicación estuvo ligada al desapego de la administración de Fox Quesada respecto de los principios rectores del ASEAN-RF. En efecto, los ministros de relaciones exteriores han sido extremadamente cuidadosos en la definición de los principios básicos del ARF. Durante la primera reunión del ARF, decidieron "respaldar los propósitos y principios del ANSEA's Treaty of Amity and Cooperation (TAC), como un código de conducta que gobierna las relaciones entre Estados, y como un instrumento diplomático único para la construcción de la confianza, de la diplomacia preventiva, así como de la cooperación política y de seguridad regionales". Nótese la importancia otorgada al TAC por los gobiernos de la ANSEA, importancia reconocida por los representantes gubernamentales participantes en el ARF como socios de diálogo. Así, el tratado dejó

de ser un instrumento regional para convertirse en "un código de conducta entre Estados", aceptado como el sistema normativo del ARF. En esencia, los propósitos del TAC son los mismos de la Carta de las Naciones Unidas, y aunque fueron abandonados por la administración de Vicente Fox Quesada, coinciden plenamente con los principios de política exterior consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: la autodeterminación de los pueblos, la renuncia a la fuerza para dirimir las diferencias internacionales y la no injerencia en los asuntos de otros Estados.

En los primeros días del gobierno de Fox, el anuncio desde la SRE del abandono de esos principios para emprender la defensa de la democracia y de los derechos humanos puso en estado de alerta a los gobiernos del Sureste de Asia, pues la nueva política exterior del gobierno mexicano iba totalmente en contra de los principios del TAC, de la Carta de las Naciones Unidas y hasta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Más adelante, los conflictos de Fox con los gobiernos "de izquierda" y otras tendencias políticas de América Latina y del Caribe confirmaron la alarma de los gobiernos del Sureste asiático. Con el pretexto de defender la democracia, los derechos humanos y el libre comercio, el gobierno mexicano violaba los principios del derecho internacional y la ley fundamental del Estado mexicano. En vez de contribuir a la paz y la seguridad regionales, se convertía en un factor perturbador de ellas. La consecuencia era inevitable: no encajaba en el perfil de los socios de diálogo del ARF y su solicitud volvió a ser rechazada.

La administración de Calderón, como pasará con las posteriores, tiene ante sí retos enormes: necesita mitigar el déficit comercial, so pena de sufrir los efectos socioeconómicos negativos derivados de los cambios en el contexto económico global por la crisis global de 2008. Si desea ser reconocido como un país del Pacífico, deberá replantear la estrategia de su política exterior, para:

a] Dar a cada área de la región del Pacífico la importancia que le corresponde.
b] Contribuir a la paz y la seguridad regional sobre la base de los principios seculares de la política exterior mexicana.
c] Privilegiar la cooperación intergubernamental sobre la base de la libre competencia comercial, a fin de encauzar el proceso de globalización.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Capítulo 7
UN PAR PERFECTO DE TRES:[1] LA SOBERANÍA EN LA POLÍTICA DE "UNA SOLA CHINA"

Con propósitos político-didácticos, y para asegurar la claridad de su postura respecto de la integridad territorial de la República Popular China, el gobierno de ésta ha introducido *motu proprio* y sistemáticamente los temas de Taiwán y Tíbet en importantes reuniones bilaterales.

La relatividad de la soberanía: Taiwán en la política exterior mexicana

La aceptación de la existencia de "una sola China" y de su soberanía ha sido y será condición *sine qua non* para que Beijing acepte establecer relaciones con un gobierno y abrir misiones diplomáticas en el país correspondiente. En 1972, el gobierno mexicano se vio obligado a aceptar el principio de "una sola China", pese a que durante muchos años, antes y después del triunfo comunista en 1949, reconoció al gobierno de la República de China. No obstante, como muestra la experiencia china, en relaciones internacionales no existen absolutos. Aun en el ambiente extremadamente polarizado de la Guerra Fría, bajo la celosa vigilancia estadounidense sobre transacciones financieras y comerciales de otros países, el gobierno de México abrió espacios para impulsar un comercio magro con la China continental. De manera similar, a partir de los noventa, y pese a los problemas que implicó para el gobierno de México, ha sido relativamente más sencillo relacionarse con Taiwán; la relación económica ha sido facilitada por varios factores: la existencia de organismos como el Área Europea de Libre Comercio (ALEC), la voluntad y necesidad del gobierno mexicano de vincularse con gobiernos de otros países, el mayor protagonismo internacional de los empresarios taiwaneses y mexicanos y, por supuesto, el incansable activismo gubernamental isleño. A lo que habría que sumar el interés de políticos mexicanos con influencia regional y/o legislativa.

Hasta la fecha, debido al carácter no oficial de las relaciones con las autoridades de Taiwán, ambos gobiernos han buscado recovecos para impulsarlas. Por lo mismo, los empresarios aparecen como actores centrales del pro-

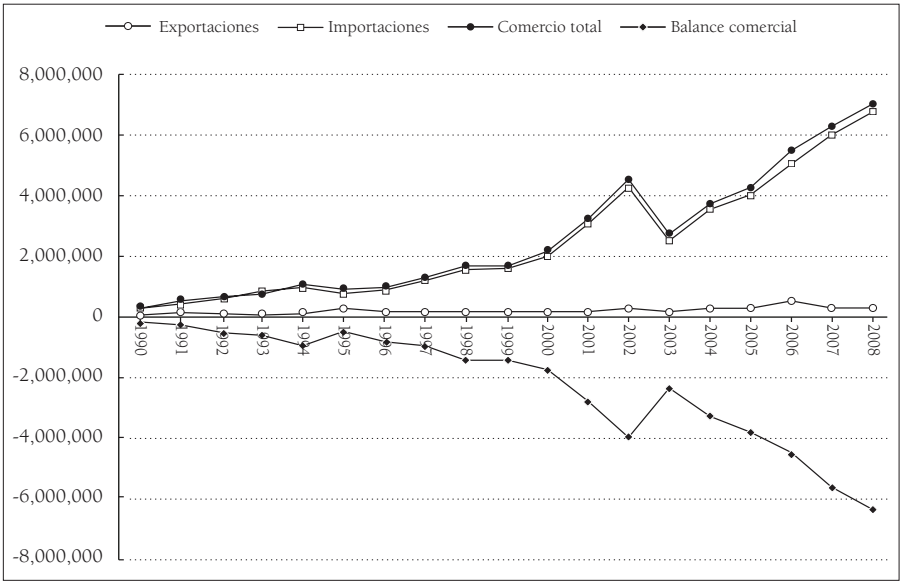
[1] Título de un disco y de una canción de King Crimson.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

ceso; en tal grado que, en nuestros días, hombres y mujeres de negocios de los dos países han realizado por lo menos 16 reuniones de un Comité Bilateral; incluso, existe un Protocolo de Asistencia y Cooperación Tecnológica y Económica, mediante el cual los actores económicos y políticos buscan fortalecer ciertas áreas, sobre todo en informática y electrónica. Uno de los principales motores es el Comité Empresarial México-Taiwán, un organismo abocado a activar el intercambio comercial bilateral.

Pese a los altibajos, los flujos comerciales favorecen el superávit de la isla. Del lado mexicano (véase gráfica 1), la pauta deficitaria es una característica estructural de su comercio con los países del Este de Asia, donde también encontramos el patrón de palillos chinos, pero más abiertos que con China. En 1990, el total de las transacciones ascendía a 290,991 dólares, con un déficit de 158,491 dólares; en 2008, el déficit alcanzó la cifra de 6,377,141

Gráfica 1. Intercambios comerciales entre México y Taiwán, 1990-2008 (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con información de <www.economia-snci.gob.mx/sphp_pages/estadisticas/mexicomay/F7bc_e.html>, marzo de 2008.

dólares; teniendo en cuenta el monto del comercio total bilateral (6,991,873 mdd), las exportaciones mexicanas tan sólo representaron 307,366 dólares.

Los intercambios entre México y Taiwán abarcan prácticamente todos los aspectos de una relación "normal": realización de exposiciones de arte y competiciones deportivas, apoyo a estudiantes mexicanos que desean estudiar en la isla e intercambios entre universidades taiwanesas y mexicanas Sin relaciones formales, la actual relación con Taiwán tiene una intensidad que nunca alcanzó la similar con Beijing antes de 1972. La política del gobierno de México ha consistido en reconocer solamente al gobierno de Beijing, pero permitiendo, a partir de la administración de Carlos Salinas de Gortari, la profundización de todo tipo de intercambios con Taipei. En 1951, cuando el gobierno de la República de China era reconocido oficialmente, en los medios gubernamentales mexicanos se entabló una discusión en torno a las preferencias entre Taipei y Beijing; una discusión que tomaba en cuenta las circunstancias del momento: el *quid* era determinar si la política mexicana respecto de las Chinas debía guiarse por principios o por consideraciones pragmáticas. Los responsables gubernamentales discutieron superficialmente el tema del reconocimiento, y las conclusiones tuvieron un impacto mínimo en la práctica de la política exterior. En esos momentos, la decisión fue claramente a favor de Taipei.

A partir de la década de 1970 todo ha sido muy diferente. Para empezar, políticos y diplomáticos se han dividido entre quienes abogan por cero contacto con Taipei y quienes pretenden aprovechar las oportunidades existentes en la isla para diferentes intereses mexicanos. Esto no significa que, en determinadas coyunturas, las posiciones sean irreconciliables, pues el consenso y la práctica políticos apuntan al mantenimiento del *statu quo*. La influencia de este asunto en la agenda política mexicana permite distinguir dos periodos: de 1972 a 1989 el tema era una especulación interesante, pero intrascendente respecto de China continental. De 1990 hasta nuestros días la relación bilateral con Taiwán ha sido muy intensa; pese a no tener un carácter oficial, el gobierno mexicano ha desempeñado un papel muy importante, pero ese desempeño ha tenido como base y como resultado las tensiones entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial/ Secretaría de Economía.

De 1972 a 1989 el tema causó algunos problemas de diferente grado de complejidad: el izamiento de la bandera taiwanesa en alguna maquiladora de Tijuana, o la invitación extendida por Mario Vázquez Raña a taiwaneses distinguidos para visitar México. En otras ocasiones, los vínculos mexicano-

taiwaneses han provocado, en los representantes de la República Popular China, reacciones que lindaron con la intromisión en los asuntos del Estado mexicano: la embajada de la República Popular China tenía preparados sendos oficios para protestar por la entrada de ciudadanos de Taiwán, Chile, Sudáfrica y Rodesia a México; cuando se presentaba la ocasión, sometía algún oficio a la consideración de la SRE, y ésta notificaba a la Segob la entrada de una o varias personas indeseables para la embajada de la República Popular China.

Planteado en términos prácticos, pero con repercusiones conceptuales y doctrinarias en materia de la política exterior mexicana, a mediados de los setenta, las tentativas del gobierno de la República Popular China de expulsar a la representación taiwanesa del Comité Olímpico Internacional (COI), provocaron un cisma en el personal de la SRE. Mientras la representación china en la ciudad de México presionaba a la SRE para obtener el voto del gobierno mexicano por la expulsión de Taiwán, Eugenio Anguiano, desde Beijing, señalaba que la abstención era considerada por los chinos como un voto en contra y no era congruente con la posición gubernamental de admitir a la República Popular China en los organismos internacionales;[2] por tanto, sostenía que la abstención en la votación no era aceptable; para él, "la única situación posible" era votar por la expulsión de la isla del COI.[3] Lo cual no coincidía con la postura de los dirigentes del deporte mexicano. Respecto de este tema, las posturas del Ejecutivo, del secretario de Relaciones Exteriores y de los representantes diplomáticos no siempre coinciden, aunque, por regla general, terminara imponiéndose la decisión presidencial. El primer embajador del gobierno mexicano ante el de la China popular ilustraba a la perfección esas desavenencias. Ahora bien, esta situación es evidente desde el inicio de la relación con el gobierno de la República Popular China: la Presidencia suele responder en función de una visión general, por necesidad limitada; el personal de la SRE reacciona, de manera consistente, a partir de un marco histórico y doctrinario establecido; las opiniones de los diplomáticos son determinadas por su comprensión de una realidad cercana y por las presiones sociopolíticas *in situ*.

En diferentes momentos, Carlos Salinas de Gortari abogó por el acercamiento a Taiwán, sin tomar en consideración los elementos históricos y coti-

[2] Informe de Eugenio Anguiano, Beijing, 7 de junio de 1975, AHGE-SRE, III-6148-5.

[3] No fue la última vez, por lo menos en relación con China, que un embajador cuestionara la posición oficial de abstención. En 1999, Luis Wybo pidió revisar la postura tradicional de abstención en materia de derechos humanos dentro de la ONU en los proyectos presentados "contra" China.

dianos de la relación; la SRE argumentaba que "es preferible no involucrarse en una cuestión que compete a las partes interesadas";[4] por último, los embajadores, a partir de su propio estilo y percepción, tienden a evitar la confrontación. Lo acontecido en esos años fueron fuegos fatuos: mientras más cercano se creía el conflicto, más lejos se estaba de él, sobre todo porque sus consecuencias eran mínimas, como sucedió con el intento taiwanés de ingresar en la Unión Internacional de Aseguradoras de Crédito, en 1981.

De 1990 hasta nuestros días todo ha cambiado, pero sin provocar una modificación fundamental en las relaciones, ya sea rompiendo totalmente con Taiwán, ya reconociéndolo oficialmente. En México, el diferendo Taipei-Beijing ha aumentado en intensidad, pero, como en una guerra de posiciones, los progresos realizados por Taiwán en algunos aspectos no son irreversibles.[5] La intensificación del diferendo y los progresos de la República de China se debieron al nuevo contexto, institucional y económico, en la región del Pacífico; éste facilitó acercamientos desideologizados. La visión librecambista de una parte de la clase política mexicana apuntaló la apertura, enfatizando el comercio y descuidando la producción; un sector empresarial relativamente pequeño encontró en el Este de Asia oportunidades de negocios, sobre todo vía importaciones; la economía taiwanesa empezó a vivir uno de los periodos económicos más importantes de su historia, dejando atrás su lugar como maquilador de productos de bajo valor agregado y con miras a impulsar sectores tecnológicos de punta y a convertirse en importante exportadora de capitales; a lo anterior hay que añadir la voluntad gubernamental de ayudar al sector privado a tener éxito en México.

El gobierno taiwanés ha utilizado todos los recursos a su alcance para abrirse paso en México y lograr el reconocimiento oficial, pues considera difícil el cambio de actitud del gobierno mexicano respecto del *statu quo*; en todo caso, ha buscado ganar espacios en una lucha casi cuerpo a cuerpo y avanzando de trinchera en trinchera. A su vez, el gobierno de México ha cedido con el fin de aprovechar los beneficios del acercamiento a Taiwán; en ocasiones, las concesiones han parecido peligrosas a la mayoría de los diplomáticos conocedores del tema, pues, a final de cuentas, muchas de las iniciativas provenían de Los Pinos y/o de la Secofi/SE.

---

[4] Memorándum de Héctor Cárdenas a Olga Pellicer, México, 1993, AHGE-SRE, exp. III-66053 (1a parte).

[5] La idea de la guerra de posiciones en la política exterior china se encuentra en el texto de Francisco Javier Haro, *The People's Republic of China in Central America and the Caribbean: International Policies Based on Symbolic, Political and Material Interests*, 2009 (inédito).

Ante el ojo avizor de los representantes del gobierno chino, y por medio de una embajada eficiente y con diplomáticos siempre listos a dirigirse con firmeza a sus contrapartes mexicanas, Taiwán ha provocado roces trilaterales cuyo *quid* ha sido la oposición de la China popular a la diplomacia de "tránsito" y a su variante "vacacional", aprovechada por políticos taiwaneses de alto nivel para entrevistarse con funcionarios mexicanos y convencerlos de apoyar a la República de China. En esos casos, el gobierno mexicano siempre ha sostenido que se trató de "visitas de carácter privado".

Por otra parte, en 1991 un funcionario mexicano de alto nivel visitó Taipei con motivo del XLII Aniversario de la fundación de la República de China; ante la protesta de la representación china en la capital mexicana, el gobierno le informó que dicho funcionario, "en reciprocidad", también visitaría Beijing. La solución, más que aplacar a los diplomáticos chinos, terminó irritándolos. Los chinos, desde 1990, de manera infructuosa han protestado y amenazado velada y, a veces, abiertamente por las constantes visitas semioficiales; consideran "muy serio" que México sea el primer país latinoamericano en flexibilizar su posición. Ante las quejas del entonces embajador Huang Shikang respecto de los continuos viajes de funcionarios mexicanos a los que Andrés Rozental había prometido poner término, la embajadora Fuentes-Beráin respondía que "resulta imposible evitar que sigan viajando funcionarios mexicanos" debido a la política mexicana de apertura y de atracción de capitales.[6]

En términos conceptuales, la postura mexicana es muy clara: por cuanto no reconoce a Taiwán como Estado, no hay posibilidad alguna de mantener relaciones oficiales, ni de negociar y firmar tratados, acuerdos o convenios entre los gobiernos; el mexicano ni siquiera expresa opiniones sobre el conflicto en el estrecho de Taiwán. Por lo demás, el gobierno de México no se plantea, ni siquiera como opción remota, romper con Beijing. En la práctica, todo ha resultado más intenso y, según parece, más sencillo, pues para los funcionarios del gobierno mexicano en la China continental es aceptado que los gobiernos:

> […] que mantienen vínculos con esta República [Popular de China] desean desarrollar vínculos económicos con Taiwán y, en consecuencia, no objeta los contactos con fines económicos, financieros y de promoción comercial que se realizan con la isla, siempre y cuando no asuman carácter oficial.[7]

---

[6] Visita de cortesía del embajador Huang Shikang a la Dirección General para el Pacífico, México, 9 de abril de 1990, AHGE-SRE, exp. III-8389-1 (2a parte).

[7] Dirección General del Pacífico al delegado de la SRE en Tijuana, México, 26 de mayo de 1994, AHGE-SRE, exp. III-8389-1 (2a parte).

El planteamiento se basa, sin duda, en declaraciones de los diplomáticos chinos, como fue el caso del embajador Huang Shikang, en 1990. El gobierno de Taiwán empezó a acercarse con entusiasmo al de México, alentado por el pujante comercio de la isla-Estado y por los cambios sustanciales en el entorno del Pacífico. Actuó principalmente en dos niveles. El primero fue indirecto, pero muy efectivo; Lee Teng-hui, en aquel entonces presidente de la República de China, contó con la colaboración de Lee Kuan Yew, el legendario fundador del Singapur moderno, para acercarse a Carlos Salinas de Gortari. En mayo de 1991, el singapurense citó en Taiwán al embajador mexicano Manuel Uribe Castañeda, para entregarle dos cartas dirigidas a Carlos Salinas de Gortari, una del propio Lee y otra del presidente taiwanés; la idea de Lee Kuan Yew era que Shirley W.Y. Kuo, presidenta del Consejo de Planeación y Desarrollo del gobierno taiwanés, quien participaría en una reunión del PBEC en Guadalajara, se entrevistara con Carlos Salinas de Gortari o con Fernando Solana, secretario de Relaciones Exteriores. Los propósitos del gobierno taiwanés eran: invertir en México, y contar con vuelos directos de China Airlines para facilitar la inversión; el singapurense hacía hincapié en que esperaba una "actitud abierta pero no oficial", y en que Singapur no capitalizaría una relación que podría redundar en beneficios mutuos.[8]

Los documentos consultados no siempre hacen referencia explícita a las cartas, pero podemos deducir que al menos una de ellas provocó un intenso intercambio de opiniones entre funcionarios de la SRE, y entre ésta y la Presidencia. Jorge Eduardo Navarrete, embajador en Beijing entre 1989 y 1993, escribió a la embajadora Fuentes-Beráin, responsable de la Dirección General para el Pacífico de la SRE, un largo texto en el que explicaba cuál debería ser, en su opinión, la actitud del gobierno mexicano frente a Taiwán. Es importante sintetizar la postura de Navarrete, ya que sin duda fue tomada en cuenta para las acciones posteriores y plasma adecuadamente la forma en que se desarrollaron los acontecimientos posteriores:

1. No responder directamente "a quien la remitió". Contestar "violentaría" los supuestos de la relación bilateral y los compromisos asumidos por México al establecer la relación con Beijing.
2. No desarrollar mejores relaciones. Navarrete, quien en diciembre de 1992 mandó a un funcionario a observar las elecciones taiwanesas, sugiere "faci-

[8] Telegrama cifrado de Embamex a Relmex-Pacífico, Singapur, 6 de mayo de 1991, AHGE-SRE, exp. III-6806-2 (1a parte).

litar, promover y expandir" el comercio y la inversión, para lo cual no era preciso establecer relaciones o comunicaciones a nivel gubernamental.

3. Mantener el *statu quo*. Se tendría que informar de manera indirecta "al firmante de la carta", que México, si bien estaba decidido a "avanzar en el comercio y la cooperación económico financiera", no estaba "dispuesto a modificar el esquema de nuestras relaciones políticas en el área".[9]

El gobierno mexicano estaba resuelto a mantener el reconocimiento de Beijing, y esa decisión se expresó, por ejemplo, en la negativa a apoyar a los isleños en sus intentos para entrar en organizaciones institucionales internacionales; la recomendación de los funcionarios de la Dirección General del Pacífico era recurrir, cuando fuera necesario, a la abstención. Tomando como base la influencia de Lee y las propuestas taiwanesas, lo mismo que la postura de Los Pinos y las recomendaciones de Navarrete, la SRE despejó el camino para una relación económica sustancial con Taipei, evitando los contactos oficiales.

El segundo nivel de acercamiento del gobierno taiwanés al mexicano dependió de todo lo señalado, pero llevó en forma directa a una creciente presencia de inversión taiwanesa en México. A través del Consejo para el Desarrollo del Comercio Externo de Taiwán (CETRA, por sus siglas en inglés), y a partir de conversaciones con Bancomext, México abrió la puerta al establecimiento de oficinas del gobierno taiwanés en la capital mexicana; el espectro de las actividades de la oficina es muy amplio: expedir visas, promover visitas mutuas de funcionarios gubernamentales, buscar autorización para vuelos directos, lograr el establecimiento de alianzas estratégicas entre empresas de ambas economías y alentar la cooperación lo mismo en agricultura que en acuacultura. Además, para los taiwaneses fue muy importante obtener el apoyo del gobierno mexicano para ingresar al GATT.[10] Taiwán llegó a contar con una oficina comercial que desempeñó pronto las funciones de una embajada y devino en la actual Oficina Económica y Cultural de Taiwán en México.

---

[9] Carta de Jorge Eduardo Navarrete a Sandra Fuentes, Beijing, 25 de mayo de 1991, AHGE-SRE, exp. III-8389-1 (2a parte).

[10] La postura mexicana al respecto, por lo menos desde 1993, era apoyar el ingreso taiwanés tomando en cuenta dos aspectos: evitar cualquier confrontación con Beijing, y hacerlo a condición de que ingresara como Territorio Aduanero Autónomo de Penghu, Kinmen y Matsu, sin representación a nivel de embajador. Asimismo, el ingreso dependería de lo que la comunidad internacional aceptara respecto de si entraba antes que Beijing o no, y de su apertura a productos mexicanos como carros, cementos, abulón, frutas y legumbres.

El gobierno mexicano, por medio del CEMAI y de Bancomext, también ha impulsado el acercamiento a los taiwaneses; éstos, a partir de 2006, redoblaron sus esfuerzos para que la administración de Felipe Calderón Hinojosa los tome más en cuenta como importantes inversionistas, pero también como turistas con gran capacidad de consumo. El gobierno chino y su representación en la capital mexicana han hecho vanos esfuerzos para evitar el acercamiento del gobierno de México a Taipei. Ya desde fines de los ochenta, gracias a la prensa estadounidense, la representación china estaba al tanto de la posibilidad de la oficina comercial taiwanesa.[11] Para su desasosiego, los funcionarios mexicanos no les facilitaban información al respecto, seguramente porque carecían de ella; además, los roces mexicanos con los chinos continentales se iniciaron durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, la misma que alentó, más allá de lo que las formas diplomáticas aconsejaban, el arribo de flujos comerciales y de inversión a este lado del Pacífico.

El problema central es que en la relación bilateral México-República Popular China media un tercero; ese tercero, Taiwán, pertenece al sistema internacional institucional de manera limitada y, lo más importante, Beijing reivindica la soberanía sobre la isla de manera innegociable. Pese a ello, los lazos mexicano-taiwaneses se han fortalecido gracias a un escenario internacional favorecido por la situación geográfica de México, adyacente a Estados Unidos y América Central; por la avidez importadora mexicana, y por la habilidad de los funcionarios mexicanos para lidiar con China. Cabe destacar los roces entre la parte operativa comercial de la burocracia gubernamental (Secofi/SE-Bancomext, ajena a los puntos finos de la diplomacia y que a veces ha planteado llevar la relación más lejos de lo deseable) y los diplomáticos (que han debido explicar una y otra vez las bases de los "compromisos" adquiridos con la República Popular China) en torno al aspecto formal de la firma de documentos interinstitucionales y no intergubernamentales. Los primeros la juzgan posible; para los segundos implicaría el reconocimiento de Taiwán.

Embajadores como Luis Wybo, representante en la capital china entre 1995 y 1999, han llamado la atención para evitar la ingenuidad y aparecer como beneficiarios del dinero de Taiwán. Pero la mayor preocupación de Wybo era el corazón de la relación con la República Popular China. Recurriendo a un léxico cristiano, el embajador señalaba que "[A]un resistiéndose a la atri-

[11] Memorándum para información superior, México, 7 de marzo de 1988, AHGE-SRE, exp. III-9372-3.

ción" nunca se debe menospreciar la reacción china cuando "ve afectada su soberanía".[12] Finalmente, la fallida relación diplomática se ha reducido a escarceos políticos en la época de Carlos Salinas de Gortari, cuando se produjo un acercamiento a Taiwán. El más importante fue en 1994, cuando, según la prensa taiwanesa, el primer ministro taiwanés, Lien Chan, se reunió con Carlos Salinas de Gortari, el candidato presidencial Ernesto Zedillo Ponce de León y mexicanos del mundo de los negocios. El recorte del diario dando cuenta de los encuentros llegó a Tlatelolco desde la embajada de la República Popular China, sin comentarios adjuntos. El gobierno negó los encuentros y obviamente aseguró que la visita había sido "de carácter estrictamente privado".[13]

Si bien prácticamente no hay manera de equiparar la isla con el continente, no son pocas las ventajas que los empresarios taiwaneses aportan a la economía mexicana: las inversiones directas taiwanesas superan históricamente a las de la República Popular China. A partir de las relativamente intensas relaciones comerciales y financieras con Taiwán, podemos afirmar que la relación tiende a crecer en forma sostenida, pues tiene una dinámica propia que empuja hacia la profundización y se basa en ventajas considerables para empresarios mexicanos y taiwaneses. La relación podría evolucionar en sentido más positivo. En 2008, el regreso al poder del Guomindang (Kuo Mingtang) abrió una etapa de cooperación inédita entre Beijing y Taipei. Por supuesto, no es posible perder de vista las dificultades derivadas de la crisis financiera en curso, que han provocado un descenso considerable de la inversión de ambas economías en México (véase gráfica 2).

El gobierno y los empresarios isleños han impulsado la inversión en México, utilizando todos los medios a su alcance. Sus propuestas han sido atractivas aunque no siempre aceptadas: Chuan-Li Huang, embajador de Taipei ante el gobierno hondureño, en 1995 planteó a José Ángel Gurría, secretario de Relaciones Exteriores (1994-1998), la disposición taiwanesa de construir una refinería en Salina Cruz y poner en marcha vuelos directos México-Taipei.[14] Propuestas irrealizables, tanto por la situación jurídica mexicana interna como por las repercusiones internacionales de tales propósitos.

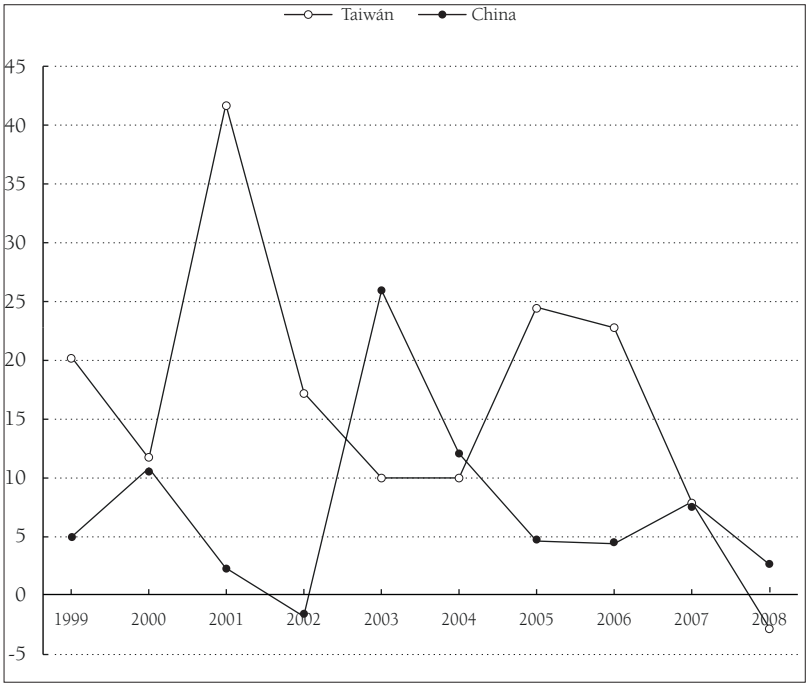
La inversión taiwanesa es considerable. Permite apreciar las mismas pautas sectoriales y espaciales, comunes a otros inversionistas extranjeros en México. Es

[12] Comunicado reservado, Beijing, 19 de mayo de 1998, AHGE-SRE, exp. III-10087-1.

[13] Recorte de diario enviado por el ENAI chino a Héctor Cárdenas, México, 10 de agosto de 1994, AHGE-SRE, exp. III-9388-9.

[14] Informe sobre propuesta de inversión taiwanesa, México, 15 de junio de 1995, AHGE-SRE, exp. III-8934-1 (4a parte).

Gráfica 2. Inversión china y taiwanesa en México, 1999-2008 (millones de dólares)



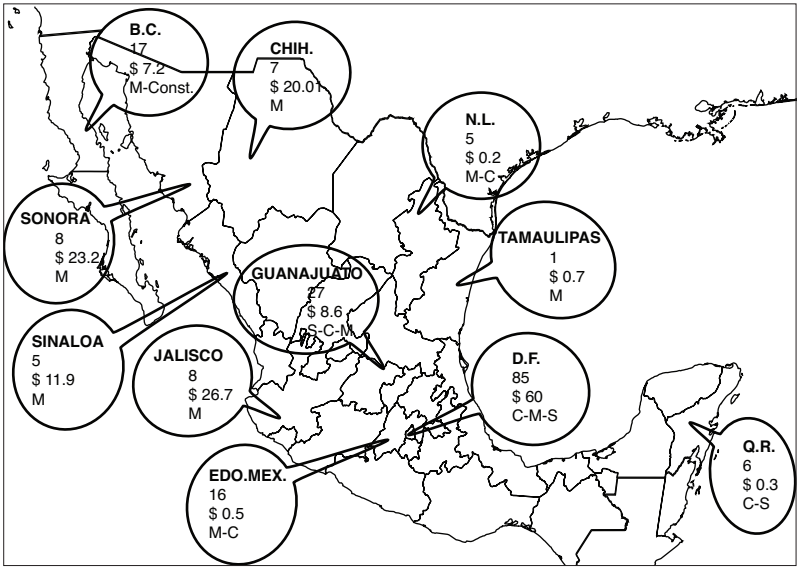
Fuente: Con información de <www.si-rnie.economia.gob.mx>, febrero de 2008.

importante señalar la alta concentración en polos de atracción económica de algunas regiones: por número de empresas sobresalen el Distrito Federal, Guanajuato, Estado de México y Baja California, de acuerdo con los datos relativos a la inversión taiwanesa durante el 1999-2008. Cuando nos acercamos a las cifras, el panorama ya no es el mismo. Si bien la capital del país sigue en primer lugar, detrás de ella están Jalisco, Sonora y Chihuahua. Sectorialmente predomina la inversión en la industria manufacturera, seguida por el sector comercio.

El problema de la soberanía ha sido parcialmente resuelto gracias a factores como ALEC y la disposición de un sector pequeño pero poderoso de la clase política mexicana para embarcarse en la consolidación de las relaciones económicas con Taipei. A fin de cuentas, ello ha sido posible por la existencia de un gobierno que, con su propio ejército y su propia política exterior, controla un territorio definido y tiene la legitimidad del voto de los electores. Lo anterior sería insuficiente sin una economía fuerte e internacionalizada, ade-

más de la voluntad de sus políticos y empresarios para insertarse en el mundo, aunque sea de manera limitada.

Mapa 1. Inversión taiwanesa en México 1999-2008



Nota: En los globos aparece primero el nombre del estado donde hay inversión taiwanesa, a continuación el número de empresas registradas, luego la cantidad invertida en millones de dólares y finalmente el sector donde está la inversión. M es manufactura, T turismo, S servicios y C comercio. El peso del Distrito Federal se debe a dos razones: como capital es polo de atracción de una enorme cantidad de procesos socioeconómicos, pero es relativo en materia de inversión, ya que no todas las empresas registradas fiscalmente en ese lugar en realidad funcionan en él.

Fuente: Información de la Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera, febrero de 2009.

El triunfo de la política sobre la simpatía: el Tíbet en México

La situación enfrentada por las elites religiosa y, en menor medida, laica agrupadas alrededor del Dalai Lama es completamente diferente a la de los taiwaneses. Salvo su energía personal y los apoyos muy limitados con que cuentan dentro y fuera de China, carecen de los atributos de que goza Taiwán, cuyo gobierno, en algunos momentos, ha simpatizado con la causa

"antichina" de los seguidores del Dalai Lama. Para el gobierno mexicano el caso del Tíbet es, hasta cierto punto, menos complicado: no hay un gobierno tibetano que, desde el territorio histórico del Tíbet, reclame para sí la soberanía y que haya pertenecido a organismos gubernamentales internacionales. Para algunos funcionarios mexicanos y sus familiares, por razones opacas, ha sido relevante recibir, en actos no oficiales, al Dalai Lama: en 1981, durante la administración de José López Portillo; en 1989, durante la de Carlos Salinas de Gortari; en 2004, en la de Vicente Fox Quesada. Como era de esperarse, las visitas provocaron airadas protestas de la representación diplomática de la República Popular China en México; por ejemplo, en ocasión de una de ellas, el embajador en funciones, Ren Jingyu, pidió que no se tratara al Premio Nobel de la Paz como un dignatario. Durante el gobierno de Felipe Calderón, por desinterés, pero posiblemente por fuertes presiones chinas, el Dalai Lama, hasta 2009, no ha podido regresar al país en condiciones políticamente limitadas pero aceptables para su causa. El momento más difícil para el movimiento simpatizante del Dalai Lama fue en septiembre de 2008, cuando lo mismo el presidente de México que el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el rector de la UNAM, con un fuerte cabildeo chino, desistieron de recibirlo. No existen bases para afirmar que, recientemente —como llegó a acontecer en los años ochenta—, funcionarios mexicanos hayan visitado de manera extraoficial y discreta al líder espiritual para explicarle la posición del gobierno mexicano.

Además de no ser un tema complicado, la situación del Dalai Lama tampoco ha sido un escollo significativo en las relaciones con Beijing. La razón de ello es simple: no existen actores mexicanos con fuerza, influencia e intereses suficientes para cambiar la situación. La postura del gobierno mexicano se sustenta en dos puntos esenciales:

a] Al establecer relaciones con China en 1972, México aceptó de "forma tácita" que la Región Autónoma del Tíbet (RAT) pertenece a la República Popular.
b] Al reivindicar los principios doctrinarios de su política exterior, el gobierno mexicano se abstiene de opinar sobre temas relacionados con la RAT, pues se trata de "asuntos que caen exclusivamente en la jurisdicción interna del gobierno chino".[15]

[15] Posición de México respecto del Tíbet en la República Popular China, México, *circa* 1995, AHGE-SRE, exp. III-8346-4 (10a parte).

La relativa facilidad con que los funcionarios mexicanos han tratado el tema, no significa ausencia de presiones chinas y tibetanas sobre el gobierno. Las presiones y cabildeos han estado presentes bajo la forma de documentos de diferentes organismos no gubernamentales, algunos abiertamente ligados al Dalai Lama, como la Casa Tíbet, dirigidos a las embajadas mexicanas en París y en Nueva Delhi, así como a la misma SRE.

Sobresalen las actividades de la Oficina del Tíbet para Asuntos de las Naciones Unidas; en su momento, esta oficina buscó influir sobre el voto mexicano en materia de derechos humanos, en Ginebra, sin lograrlo. Al recibir al representante del Dalai Lama en México, la SRE le ha respondido que el gobierno mexicano está en contra de la división del territorio chino y de la intervención en asuntos internos de la República Popular China. Por encima de las simpatías de algunos grupos sociales mexicanos, el gobierno mexicano ha tratado con cordialidad al Dalai Lama, para explicarle, incluso en la misma Dharamsala, las razones de la actitud oficial.

Lo interesante es el nivel social, en el que la simpatía hacia el líder religioso crece de manera considerable, e inclusive gana espacios que difícilmente le serían facilitados a otro movimiento político-religioso. En febrero y marzo de 2009, en el antiguo Colegio de San Ildefonso se llevó a cabo una exposición denominada Reliquias del Tíbet. Nuevos Tesoros Espirituales, la cual fue sustancialmente una manifestación cultural religiosa que, realizada por musulmanes o cristianos, es inimaginable en un recinto de esa naturaleza. Lo relevante, para las páginas de este libro, es constatar, entre otros elementos, la capacidad de cabildeo de sus simpatizantes y la creciente simpatía encontrada en capas sociales no necesariamente admiradoras o seguidoras tradicionales del budismo. Aunque las dificultades bilaterales y trilaterales entre China y México suelen producirse alrededor de temas tradicionales y permanentes, han aparecido algunos temas novedosos que dan pie al surgimiento y/o fortalecimiento de nuevos actores, así como a novedosas formas de actuación que permiten augurar un futuro intenso.

Los roces diplomáticos transmitidos por la influenza AH1N1: ¿un futuro marcado por la atrición?

Sólo unas cuantas pinceladas de la relación bilateral diplomática iniciada en 1972 permiten apreciar cuáles han sido sus puntos conflictivos, al menos como se han expuesto en estas páginas, y cómo se avecinan nuevos roces. Aun

cuando histórica y socialmente las relaciones con China se remontan hasta finales del siglo XIX, una de las relaciones diplomáticas más nuevas de México en el mundo es la mantenida con Beijing.

Era previsible que, conforme se intensificaban sus acercamientos, algunos de ellos muy por encima del control de ambos gobiernos, las desavenencias se intensificaran y las diferencias aparentemente radicales se manifestaran de forma ruidosa, exacerbada. Las razones principales de esto son por lo menos tres, una de ellas demasiado evidente pero no por ello menos trascendental. El postulado de que un mayor acercamiento y contacto acarrea una mayor tendencia al conflicto es casi un axioma que se antoja ridículamente obvio; no obstante, es preciso considerarlo, para no olvidar que no debe ponerse como obstáculo a la profundización de los lazos con la compleja y heterogénea sociedad china. Precisamente de esta última parte de la aseveración nace la segunda razón: la evolución de los procesos sociales chinos, igual que en los años setenta y como se enunció con antelación, no ha sido cabalmente comprendida y se la ve, por lo menos, con el azoro propio de la ignorancia del funcionamiento de una sociedad; esta incomprensión es producto de una visión fragmentada que aísla determinados elementos sociopolíticos, con lo que los mismos pierden su razón de ser histórica y se impide entender su funcionamiento. De ahí que el problema fundamental no sea el conflicto en sí, sino la imposibilidad para comprenderlo en su adecuada dimensión y, por lo mismo, para enfrentarlo de una manera más provechosa. A todo lo anterior habría que agregar un tercer elemento que tiende a dificultar las relaciones internacionales entre sociedades: el peso de la agenda interna debido a intereses específicos y a la recuperación de discursos añejos.

En las dos últimas décadas, el tema casi único —al menos por su peso— en los medios ha sido el comercio, en gran medida debido al impacto de la creciente apertura de los palillos comerciales chinos. No obstante, la relación bilateral es más compleja, rica y con efectos más profundos a largo plazo, sobre todo en el aspecto cultural. Lo cual no quiere decir que el comercio vaya a perder importancia. Por el contario, a ello se suma la meta de romper con la "paradoja entre sus discursos [de los gobiernos de China y México] optimistas y los límites de la relación económica mutua".[16]

Por momentos, debido a guerras o a movimientos políticos, los lazos parecieron romperse; sin embargo, no sólo se restablecieron de diferentes

[16] R.A. Cornejo, "México y China. Entre la buena voluntad y la competencia", en *Foro Internacional*, vol. XLI, núm. 4, 2001, p. 888.

formas, sino que se han fortalecido gracias a insospechados elementos simbólico-religiosos, como la presencia guadalupana en Shanghai iniciada por Felipe Pardinas en los años cuarenta;[17] y de mayor impacto en el mundo intelectual y diplomático es la constante presencia de estudiantes chinos en instituciones educativas mexicanas, donde El Colegio de México ha sido igualmente pionero.[18]

Los retos, algunos relativamente novedosos como la influenza, son muchos. Las formas de enfrentarlos, como de cara a otras sociedades, han de ser globales, como mostramos al final de este libro. El principal desafío es poder contar con los elementos materiales para negociar con China, de manera tal que con la ayuda de instrumentos cooperativos se revierta el estado de desventaja que actualmente se vive.

[17] Sergio Aguilera Beteta, "La virgen de Guadalupe en Shanghai", en C. Garza Limón (recopilación), *México y China…*, *op. cit.*, pp. 383-393.

[18] Flora Botton Beja, "Los estudiantes chinos en México", en C. Garza Limón (recopilación), *México y China…, op. cit.*, pp. 138-140.

Conclusiones
LA EFICIENCIA DIPLOMÁTICA GUBERNAMENTAL REVISITADA

Para evaluar el desempeño del gobierno mexicano en el desarrollo de las relaciones bilaterales directas con sus contrapartes del Pacífico asiático, en el nuevo contexto internacional y nacional del periodo 1989-2008, recurrimos nuevamente a los Índices de Eficiencia Diplomática, introduciendo dos variantes: en primer término, dado que el establecimiento de relaciones diplomáticas prácticamente quedó concluido durante el periodo anterior, dejamos de vislumbrarlo como un indicador relevante; en segundo lugar, hemos considerado la participación en los foros regionales o en acuerdos comerciales regionales como un indicador clave, debido a que es el rasgo novedoso del periodo.

Una mención particular merecen las visitas de Estado del presidente de los Estados Unidos Mexicanos a los países de Asia; durante el periodo 1933-1988, las giras políticas de los presidentes mexicanos para visitar países asiáticos eran prácticamente excepcionales; sin embargo, con la participación del gobierno mexicano en el APEC, la obligación moral de asistir a las "reuniones informales de líderes económicos" ha dado a los tres últimos presidentes una movilidad geográfica nueva; con ello se ha potenciado el papel del titular del Ejecutivo como agente diplomático de primer orden; ahora bien, para nuestro análisis de la eficiencia diplomática del titular del Ejecutivo, todavía consideramos las visitas de Estado como un indicador importante, pero las diferenciamos de las visitas obligadas a los países sede de las reuniones de líderes del APEC; éstas, y las entrevistas bilaterales con otros jefes de Estado y de gobierno, las hemos analizado en el capítulo referente a la participación mexicana en el APEC.

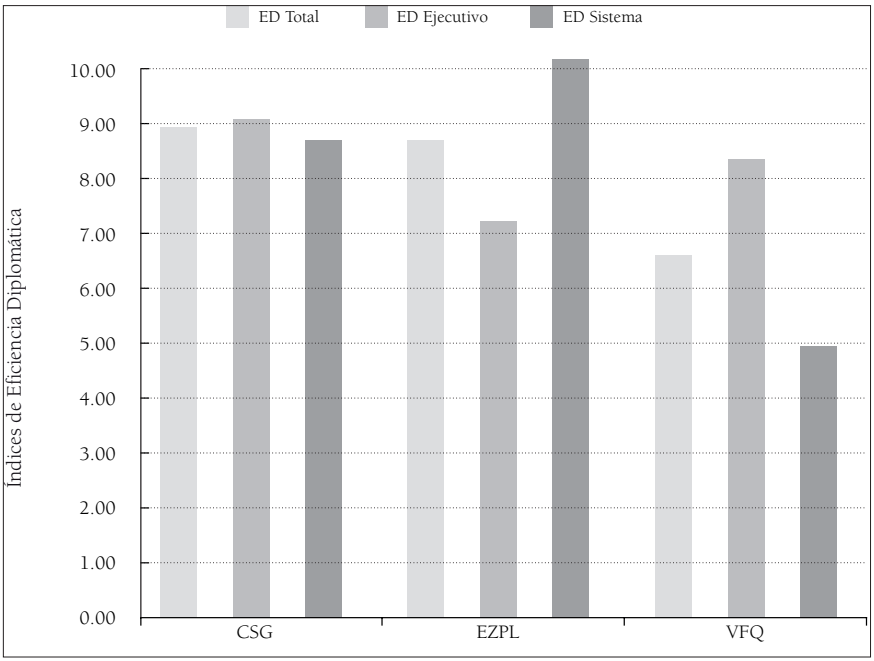
Los Índices de Eficiencia Diplomática (IED), de nueva cuenta, evalúan el desempeño sistémico del gobierno (IEDS), del titular del Ejecutivo (IEDE) y de la administración pública (IEDAP). La gráfica 1 sintetiza los índices correspondientes a las administraciones de Carlos Salinas de Gortari, de Ernesto Zedillo Ponce de León y de Vicente Fox Quesada. Los aspectos más destacados del desempeño diplomático son los siguientes:

- En el nivel de cada administración, la gráfica muestra que la de Carlos Salinas de Gortari fue la más eficiente, seguida muy de cerca por la de Ernesto Zedillo

Ponce de León y quedando rezagada la de Vicente Fox Quesada; en efecto, los valores del IED fueron de 8.71, 8.52 y 6.43 puntos, respectivamente.

- En el nivel del titular del Ejecutivo, la situación es diferente:
- Carlos Salinas de Gortari fue el titular del Ejecutivo más eficiente de los tres, con un IEDE de 8.89, resultante de cuatro visitas de Estado a países de Asia del Pacífico, de la visita a México de nueve muy altos funcionarios públicos, y del ingreso a tres foros donde el gobierno mexicano puede seguir desarrollando las relaciones bilaterales con sus contrapartes de Asia del Pacífico.
- Vicente Fox Quesada fue el presidente de los Estados Unidos Mexicanos con el segundo IEDE: 8.15 puntos. Tomando en cuenta los mismos factores que en el caso anterior, Vicente Fox Quesada realizó seis visitas de Estado, recibió la visita de siete muy altos funcionarios gubernamentales y negoció el Acuerdo de Asociación Económica México-Japón, además del Acuerdo de Complementación Económica México-Corea.

Gráfica 1. Asia y la eficacia diplomática del gobierno mexicano, 1989-2006



Fuente: Datos obtenidos por el autor en informes de gobierno, 1989-2006.

- Ernesto Zedillo Ponce de León fue el menos eficiente de los tres, con un IEDE de 7.04 puntos. Como Vicente Fox Quesada, realizó seis visitas de Estado a países de la región asiática del Pacífico y recibió las de siete altos funcionarios provenientes de la misma región; su única desventaja fue haber negociado sólo un acuerdo comercial regional: el Acuerdo de Libre Comercio México-Israel.

El cuadro 1 muestra otros aspectos interesantes del desempeño diplomático de los titulares del Ejecutivo: pese a ser el menos eficiente, Ernesto Zedillo Ponce de León practicó una diplomacia más equilibrada que su predecesor y su sucesor. Tanto él como Carlos Salinas de Gortari realizaron cuando menos una visita de Estado a un país del Sureste de Asia; coincidentemente, en ambos casos se trató de Singapur; en contraste, Vicente Fox Quesada se limitó a visitar, hasta en dos ocasiones, los principales países del Este de Asia. Pero Ernesto Zedillo Ponce de León destaca por haber recibido el mayor número (dos) de visitas de muy altos funcionarios originarios del Sureste de Asia; en ese rubro le siguieron Carlos Salinas de Gortari, con dos visitas, y Vicente Fox Quesada, con tan sólo una.

Como vimos, a partir de la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, los funcionarios del gobierno mexicano acuñaron la noción Cuenca del Pacífico para referirse a los países del área asiática del Pacífico. Sin embargo, fue Ernesto Zedillo Ponce de León el primero en darse cuenta de la relevancia de los gobiernos del Sureste de Asia y de la Asociación de Naciones del Sureste de Asia creada por ellos. Así, desde su Primer Informe de Gobierno, indicaba la importancia estratégica de esta región para su administración:

> Hacia el Pacífico Asiático la estrategia es […]: consolidar los acuerdos y vínculos con Japón y estructurar relaciones bilaterales con cada miembro del APEC, con especial interés en el grupo de países de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático para aprovechar oportunidades de desarrollo y dar mayor sentido a nuestra participación en este importante foro mundial.[1]

Ese interés se materializó en la primera tentativa del gobierno mexicano para ser aceptado como socio de diálogo del ASEAN Regional Forum. Diversos factores de orden político y hasta personal pesaron para que la asociación rechazara la solicitud mexicana y postergara *sine die* la participación del gobierno mexicano en uno de los foros que más contribuyen a la definición del nuevo orden mundial.

---

[1] Ernesto Zedillo Ponce de León, *Primer Informe de Gobierno, tomo I, Soberanía, Estado de derecho*…, *op. cit.*, pp. 19 y 20.

Cuadro 1. Los factores de la eficiencia diplomática del titular del Ejecutivo

	Visitas de Estado del presidente de los Estados Unidos Mexicanos	Visitas a México de jefes de Estado o de gobierno y de altos funcionarios	Ingreso a foros regionales y establecimiento de acuerdos comerciales regionales
Carlos Salinas de Gortari 1-dic.-1988 al 31-sep.-1989		• PM de Japón	
1-nov.-1989 al 31-sep.-1990	• Japón y Singapur		
1-nov.-1990 al 31-sep.-1991	• Japón	• PM de Japón P R.P. de China	• PECC
1-sep.-1991 al 31-ago.-1992		• P de Corea PM de Malasia	
1-sep.-1992 al 31-ago.-1993		• P de Indonesia PM de India PrH de Japón	
1-dic.-1993 al 31-ago.-1994		Emir de Kuwait	• APEC, OCDE
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-dic.-1994 al 31-ago.-1995	• Japón		
1-sep.-1995 al 31-ago.-1996		• PM de R.P. China PM de Japón	
1-sep.-1996 al 31-ago.-1997	• Corea, Japón, R.P. China, Singapur	• P de Corea P de Filipinas.	
1-sep.-1997 al 31-ago.-1998		• P de R.P. China PM de Singapur	
1-sep.-1998 al 31-ago.-1999	• Japón		
1-sep.-1989 al 31-ago.-2000		• P de Indonesia	• ALC México-Israel • Negociación ALC México-Singapur

Vicente Fox Quesada 1-dic.-2000 al 31-ago.-2001	• Corea, Japón, R.P. de China		• Reinicio negociación México-Singapur • Grupo Estudio México-Japón
1-sep.-2001 al 31-ago.-2002			• Suspensión negociación México-Singapur
1-sep.-2002 al 31-ago.-2003			
1-sep.-2003 al 31-ago.-2004	• Japón	• P de R.P. de China, P de Corea	• Conclusión negociación México-Japón
1-sep.-2004 al 31-ago.-2005	• R.P. de China	• P de Filipinas, PM de Japón	• Entrada en vigor AAEMJ
1-sep.-2005 al 31-ago.-2006	• Corea	• P de China, P de Corea, PrH de Japón	• Negociación Acuerdo Complementación Económica México-Corea

Notas: P = Presidente PM = Primer ministro PrH= Príncipe heredero

Fuente: Presidencia de la República, Informes de gobierno, 1988-2000.

En relación con el IEDAP, la gráfica 1 muestra un tercer patrón completamente diferente al del IEDS y del IEDE: la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León obtuvo el valor máximo del indicador: 10 puntos; para la administración Carlos Salinas de Gortari, el índice alcanzó 8.53 puntos, a tan sólo 4.71 puntos de la de Vicente Fox Quesada. Dado que el IEDAP se basa en los acuerdos bilaterales establecidos por cada administración, la de Ernesto Zedillo Ponce de León fue la más eficiente de las tres, con un total de 34 acuerdos bilaterales firmados con gobiernos asiáticos, en general; le siguieron las administraciones Carlos Salinas de Gortari, con 29 acuerdos, y la de Vicente Fox Quesada, con tan sólo 16 acuerdos. El cuadro 2 muestra la distribución de los acuerdos bilaterales por regiones del continente asiático. Como en el pasado, las tres administraciones muestran una predilección por sus contrapartes del Este de Asia, es decir, por los gobiernos de Japón, República Popular China y República de Corea.

A diferencia del pasado, el Sureste de Asia ocupa una mejor posición en las preferencias políticas del sistema gubernamental mexicano: en los casos de las administraciones de Carlos Salinas de Gortari y de Vicente Fox Quesada, ocupa el segundo rango en las preferencias políticas; en el caso de la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León, ocupa el tercer rango, pero muy

cerca del Oriente Cercano y del Oriente Medio. En efecto, esta área ocupó el segundo lugar debido a la circunstancia particular de la negociación del ALC México-Israel durante la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León; ésta favoreció el desarrollo de negociaciones de seis acuerdos bilaterales entre los gobiernos de México e Israel. Nótese que únicamente los acuerdos bilaterales México-Japón superaban la cifra alcanzada por los convenios con Israel.

En conclusión, las últimas cuatro administraciones del gobierno mexicano han expresado su interés por los procesos económicos en curso en la región asiática del Pacífico, y por la participación de México en dichos procesos; sin embargo, el sistema de valores propio de la clase política mexicana, el cual prevalece en las relaciones políticas con el exterior, establece una jerarquización de los intereses de la elite gubernamental que privilegia las relaciones con los más grandes, más importantes o más fuertes; así, sin parar mientes en la importancia de cada uno de los principales países del Sureste asiático y de todos ellos asociados en la ASEAN, los representantes del gobierno mexicano han optado por privilegiar la relación bilateral con los países del Este de Asia: Japón, en su momento, y ahora la República Popular China.

La administración de Ernesto Zedillo Ponce de León destaca entre las cuatro, debido a que fue consecuente con el interés expreso en el desarrollo de los vínculos con los gobiernos del Sureste de Asia. En contraste, la administración de Vicente Fox Quesada fue la que menos importancia les concedió y, como ya lo mencionamos, eso también influyó en el rechazo de la segunda solicitud del gobierno mexicano para participar en el ASEAN-RF como socio de diálogo.

Cuadro 2. Los factores de la eficiencia diplomática sistémica. Acuerdos bilaterales firmados por el gobierno mexicano con contrapartes asiáticas

	Carlos Salinas de Gortari	Ernesto Zedillo Ponce de León	Vicente Fox Quesada
TOTAL	29	34	16
Este de Asia	21	17	10
Japón	15	10	2
R.P. China	2	3	5
Corea	4	4	3
Sureste de Asia	5	7	3
Filipinas		4	
Singapur	3		
Indonesia		1	2
Malasia	1	1	
Tailandia	1	1	
Vietnam			1
Sur de Asia		2	1
India		2	1
Centro de Asia	2		1
Turkmenistán	1		
Kirguistán	1		
Mongolia			1
Oriente Cercano y Medio	1	8	1
Turquía	1	1	
Israel		6	
Líbano		1	
Siria			1

Fuente: SRE, *México: relación de tratados…, op. cit.*

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Conclusiones generales y recomendaciones
EN BUSCA DE UNA POLÍTICA EXTERIOR PARA ASIA: REFORMAS INSTITUCIONALES Y FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO

A inicios de los años veinte del siglo XIX, las elites gobernantes mexicanas se consideraban herederas del dominio o, por lo menos, de la influencia sobre el enorme espacio otrora controlado por la Corona española. De hecho, aspiraban a más que lo logrado por los españoles. Para ellas, la importancia de Asia, y en particular de China, era doble: como abastecedoras de inmigrantes para impulsar la agricultura y colonizar los territorios de la costa norte del Pacífico americano, un poco más allá de la actual California; pero también como consumidoras de productos mexicanos. Debido a su extensión geográfica y a su densidad demográfica, China era vista como el futuro consumidor principal, por encima de Europa, de los productos mexicanos. De manera implícita, las elites consideraban que la nueva nación mexicana sería una potencia mundial: en el momento de la declaración unilateral de la Independencia, era el país más grande de América, y rivalizaba en dimensiones con Rusia y China; además, contaba con recursos naturales diversos y cuantiosos. Pero la historia alejó a las elites criollas de sus proyectos.

Hemos analizado el desarrollo de las relaciones de México con algunos de los países del Este, Sur y Sureste de Asia, proceso en el que ha intervenido un número creciente de actores sociales de diferentes tipos; entre ellos, el gobierno ha desempeñado un papel de primer orden a través de la política exterior, y ha sido seguido por empresarios movidos por su propio y legítimo interés. De forma sintética, las relaciones exteriores de México con los países asiáticos han estado caracterizadas por una debilidad que es consecuencia de la falta o escasez de intereses materiales; por la inconsistencia temporal marcada por ciclos de interés/desinterés por parte de las autoridades mexicanas; por el desconocimiento general de las formas de ser y de relacionarse de los asiáticos, y por la ausencia de una agenda específica para Asia debida a la conjunción de factores internacionales, entre los que destaca el enorme peso gravitacional de la política exterior del gobierno estadounidense. En estas relaciones pendulares existen elementos que garantizan la continuidad (la persistencia asiática) y las discontinuidades (el interés/desinterés gubernamental y los intercambios comerciales).

Desde el siglo XIX, la política exterior respecto de Asia ha girado alrededor de tres ejes clave:

1. La evolución de la economía mundial. Las elites mexicanas han aspirado a que la economía del país trascienda la producción y exportación de materias primas heredadas del régimen colonial, y logre la especialización en la producción y exportación de manufacturas. Los esfuerzos históricos realizados en esa dirección han transformado la economía mexicana en importadora tanto de capitales como de tecnología, y han cristalizado en el cambio estructural resultante de la participación en el TLCAN. Actualmente, en el mercado regional de América del Norte, la economía mexicana exporta principalmente manufacturas, mientras que a Asia sigue exportando materias primas, minerales y agrícolas, así como bienes semielaborados con muy poco valor agregado. No obstante, a diferencia del pasado y debido a la pujante industrialización asiática, la economía mexicana importa capitales y bienes de capital provenientes de las economías del Pacífico Asiático. Recurriendo al lenguaje decimonónico, mientras que los asiáticos practican un comercio "activo", el de los mexicanos sigue siendo tan "pasivo" como hace cerca de dos siglos.
2. Los flujos migratorios internacionales. Éste es uno de los aspectos más importantes del siglo XIX y ha estado asociado al crecimiento económico vertiginoso de los territorios reivindicados por los promotores de la independencia mexicana e incorporados a Estados Unidos a raíz de los conflictos armados entre 1846 y 1848. En México, desde las primeras fases del proceso de Independencia, las autoridades nacionales consideraron la posibilidad de colonizar esos territorios mediante la migración sobre todo europea, y en menor medida asiática. Sin embargo, más allá de la retórica gubernamental, en realidad México no ha sido un país abierto a la inmigración; los censos de población de 1895 a 2000 muestran que la proporción de la población nacida en el extranjero respecto de la población total del país ha oscilado entre 0.40% (1970) y 0.97% (1930). Pese a ese rasgo, la presencia de inmigrantes asiáticos, en particular de chinos, ha marcado la política exterior del gobierno mexicano desde finales del siglo XIX hasta el presente.
3. La política exterior del gobierno estadounidense. Los acontecimientos en el país del norte, pero sobre todo las acciones de su gobierno y la expansión de los nexos de su economía a escala global, han moldeado y determinado la política exterior mexicana, mediante intervenciones directas e indirectas en los asuntos internos del Estado mexicano. Hasta la descolonización de Asia, la mediación en las relaciones bilaterales México-países asiáticos era doble: de un lado, pesaba sobre ellas la relación de las socie-

dades coloniales asiáticas con sus metrópolis y, del otro, la relación del gobierno mexicano con el estadounidense. Con la consolidación de Estados Unidos como la potencia dominante del mundo capitalista y la descolonización de Asia, la mediación fue realizada únicamente por el gobierno estadounidense.

Las características de la relación con Asia han dependido de las visiones del mundo de las elites gobernantes, de sus formas de comprender el pasado, de sus percepciones del presente y de la sempiterna carencia de proyectos para moldear el futuro. Prácticamente todos los esfuerzos por dar sustancia a la diversificación de las relaciones internacionales y exteriores han resultado vanos.

A partir de las experiencias, positivas y negativas, de 121 años de relaciones intergubernamentales con los gobiernos asiáticos, lo mismo que de la reciente diversificación de las relaciones exteriores de los mexicanos, delineamos, a manera de conclusiones, algunas recomendaciones para el diseño de un proyecto que vincule de manera sistemática los ámbitos de las relaciones exteriores, sobre la base multidimensional de los intereses particulares de todos los actores sociales mexicanos ligados al mundo exterior. Nuestras recomendaciones apuntan, en consecuencia, a una reforma institucional y a la formación que los actores sociales mexicanos necesitan para sacar el mayor provecho de sus vínculos con los asiáticos.

Lineamientos para una nueva política exterior

Hoy más que nunca, ante los cambios en la correlación de fuerzas económicas entre los gobiernos de los principales países de la región del Pacífico, el gobierno mexicano necesita una política exterior que le permita gravitar de manera equilibrada entre los intereses de las potencias regionales. Esa política exterior sólo puede ser global, pues ya no puede basarse en el horizonte estrecho de América del Norte y/o de América Latina.

En la región del Pacífico, el gobierno y los actores sociales mexicanos deben buscar puntos de apoyo en Asia del Pacífico y América Latina para revertir la excesiva dependencia de América del Norte. En modo alguno pregonamos un alejamiento de los socios en el TLCAN. La relación bilateral México-Estados Unidos es esencial, pero consideramos posible obtener mayores beneficios de la misma, a partir de su encauzamiento hacia los intereses colectivos de la sociedad mexicana. En la alianza trinacional de América del

Norte, el gobierno y los actores sociales mexicanos pueden y deben asumir un mayor protagonismo sobre la base de sus propios intereses.

Dada la creciente interdependencia política y económica, un nuevo protagonismo en América del Norte sólo será posible sobre la base de un mayor protagonismo en Asia del Pacífico y en América Latina. Lo mencionamos: el gobierno mexicano no ha sido aceptado como socio de diálogo en el ASEAN Regional Forum debido a su irrelevancia en el área Asia-Pacífico; su inclusión en los espacios de diálogo sólo puede ser lograda a partir de un mayor protagonismo en América del Norte y de la reinserción en América Latina.

Los responsables gubernamentales mexicanos necesitan cobrar conciencia de que el fortalecimiento del bloque asiático del Pacífico debe ser correspondido con el del bloque norteamericano, pero sobre todo con la construcción de un bloque continental americano. Ahora bien, la época del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) ha pasado junto con la del neoliberalismo; mexicanos y latinoamericanos necesitan crear las condiciones para la formación de un bloque subcontinental organizado a partir de sus intereses y, posteriormente, condicionar la inclusión de la potencia del norte al respeto de esos intereses. El ejemplo de ANSEA está ahí para mostrar la capacidad colectiva de negociación de gobiernos de países que, considerados aisladamente, carecen de influencia política. El bloque subcontinental es posible, pues existen complementariedades entre los países más industrializados y los que siguen anclados en la producción y exportación de materias primas agrícolas y minerales.

Dentro del continente americano, un México con iniciativa por necesidad habrá de llamar la atención de los asiáticos. Desde ahora, el gobierno mexicano deberá esforzarse para ponerse en sintonía con el mecanismo esencial que rige los vínculos económicos y políticos entre asiáticos: la cooperación internacional. Estando perdida de antemano la competencia económica, el gobierno mexicano debe procurar el establecimiento de mecanismos de cooperación con sus contrapartes asiáticas y, mediante ellos, regular los intercambios económicos: el Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre los Estados Unidos Mexicanos y Japón es subutilizado por los agentes económicos mexicanos, pero muestra el potencial de la regulación intergubernamental.

Los nuevos acuerdos de asociación económica descansan sobre la administración del comercio y en la reducción de aranceles; son los acuerdos entre gobiernos los que rigen el mercado y no el libre juego de la oferta y la demanda. Al parecer, esto no ha sido comprendido aún ni por el gabinete económi-

co ni por la población. Es preciso informarse más al respecto, para trabajar en un acercamiento a los gobiernos asiáticos mediante la negociación de acuerdos de asociación económica. Para poner en práctica una nueva política exterior basada en la cooperación internacional con los gobiernos asiáticos, México requiere reformas institucionales que permitan a los responsables gubernamentales y al resto de los actores cobrar conciencia del estado actual del sistema internacional, de los posibles escenarios futuros y de la forma de ser y de relacionarse con sus contrapartes asiáticas, para poder interactuar con ellos de manera eficaz y eficiente.

Elementos para una reforma institucional

La diversificación reciente de las relaciones exteriores mexicanas ha sido el resultado del desarrollo de los intereses de un sinnúmero de actores gubernamentales y no gubernamentales. Por inercia histórica, las relaciones exteriores y las relaciones internacionales han seguido trayectorias no siempre coincidentes. La política exterior, en vez de estimular el desarrollo de las primeras, suele inhibirlas, al promover principalmente los intereses de los responsables de la administración pública.

En el campo de las relaciones exteriores y las relaciones internacionales, la transición a la democracia permanecerá inacabada mientras no se consiga la supresión material de la diferencia entre unas y otras. En efecto, cuando los intereses foráneos de los actores sociales mexicanos coincidan con los intereses de la elite gobernante, la política exterior expresará los intereses del *demos*. La conjugación de todos los intereses particulares requiere la reforma de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

La reforma de la rama ejecutiva del gobierno federal

Solemos olvidar que el gobierno federal de los Estados Unidos Mexicanos está constituido por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que cada uno tiene responsabilidades señaladas específicamente en la Constitución Política; pero, como hemos visto, los procesos de concertación intergubernamental en la región del Pacífico han estado dominados por la rama ejecutiva; sin embargo, el desarrollo de la agenda de foros como el APEC ha tenido dos consecuencias prácticas: por un lado, ha modificado la política exterior y las responsabi-

lidades de las instituciones gubernamentales participantes en ella; por el otro, ha creado espacios propicios para la intervención de las ramas legislativa y judicial en los procesos regionales. No obstante, aduciendo escasez de recursos financieros, las últimas tres administraciones del gobierno mexicano han reducido a su mínima expresión la participación de las agencias gubernamentales en los foros regionales. En este sentido, para promover de manera eficiente los intereses foráneos de los mexicanos, las reformas institucionales del gobierno federal deben garantizar la capacidad financiera del servicio exterior, la coordinación de las secretarías de Estado y agencias gubernamentales, así como el enlace de las tres ramas gubernamentales, para evitar la duplicidad de tareas; todo ello con miras a utilizar eficientemente los recursos y lograr la eficacia de las políticas.

La reforma presupuestaria

Las experiencias en el establecimiento de relaciones bilaterales con los gobiernos de los países asiáticos, muestran la recurrencia permanente de "dificultades presupuestarias" como argumento justificativo para postergar de manera indefinida la formalización de las relaciones.

Aun cuando en nuestro texto no incluimos el tema, durante el proceso de investigación en el Archivo Genaro Estrada de la SRE, los informes administrativos de las representaciones diplomáticas mexicanas en las capitales de los países asiáticos nos mostraron las dificultades permanentes para encontrar oficinas y residencias adecuadas para la representación oficial y para los diplomáticos mexicanos. Por regla general, la solución ha sido el arrendamiento de unas y otras, con los consabidos problemas de cambios de domicilio frecuentes o de excesos personales ocasionales en materia de costos de los arrendamientos.

Por otra parte, debido a las recurrentes dificultades financieras del gobierno mexicano y a los consecuentes "recortes presupuestales", hemos presenciado el cierre de embajadas (Vietnam), consulados (Japón), oficinas comerciales (Malasia) o agregadurías (Malasia); pero cuando se impone la necesidad de los servicios prestados por estas representaciones, vuelven a ser abiertas, con los consabidos incrementos en los costos y la erosión de la imagen política del gobierno mexicano.

Los responsables de un gobierno, que desea ser representante de una potencia media, necesitan garantizar el funcionamiento eficaz y eficiente del servicio exterior; para ello, son necesarios:

- Un programa de adquisiciones tanto de locales para las representaciones como de residencias para los diplomáticos mexicanos, de manera que se mantenga siempre el decoro propio de los funcionarios públicos.
- Un programa para la asignación de funcionarios en el exterior, acorde con las necesidades reales de cada representación diplomática.
- Un programa para la intervención de representantes gubernamentales en las actividades internacionales de gobierno a gobierno, o en el marco de los foros regionales.

La reforma horizontal del servicio exterior

La evaluación de la eficiencia diplomática de las diferentes administraciones muestra una relación directa entre el número de acuerdos bilaterales establecidos por el gobierno mexicano con contrapartes asiáticas y la centralización de la función coordinadora de la SRE. La eficiencia diplomática sistémica disminuyó con la división del trabajo entre una SRE encargada de la diplomacia tradicional, y una Secretaría de Economía responsable de la diplomacia económica. Todo apunta a la necesidad de restablecer la centralidad de la primera, pero en el marco de las nuevas condiciones que hacen de cada agencia de la rama ejecutiva un participante potencial en los procesos internacionales.

Para operar eficazmente, el servicio exterior necesita ser extendido horizontalmente a todas las agencias gubernamentales, mediante la creación y consolidación de una Subsecretaría de Asuntos Internacionales en cada dependencia. Dicha instancia sería la responsable de los vínculos internacionales y de la coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores; ésta y las instancias internacionales de cada secretaría, podrían integrar un gabinete de política exterior, encabezado por el titular del Ejecutivo y análogo a los gabinetes económico, de salud y de seguridad.

La formación de los miembros del servicio exterior

En el pasado, el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED) realizó, con el apoyo de instituciones de educación superior del país, una importante labor en materia de la formación de los miembros del servicio exterior; desafortunadamente, durante la administración Vicente Fox Quesa-

da, la reorganización del Instituto limitó en extremo esa función y, ahora más que nunca, es necesario su concurso para formar los cuadros de un servicio exterior adscrito a todas las dependencias gubernamentales. En cuanto a la formación en temas relacionados con el Pacífico, las instituciones nacionales de educación superior están ahora en mejores condiciones para colaborar con el IMRED.

La reforma institucional del gobierno federal

Acontecimientos como la crisis asiática de 1997-1998, los atentados del 11 de septiembre de 2001, las pandemias de sida, SARS y gripe aviar, y la expansión del crimen organizado para traficar con drogas, personas y armas, han transformado la agenda de los foros del Pacífico, abriendo espacios para la participación potencial de las ramas legislativa y judicial. Para resolver eficazmente cualquiera de los problemas señalados, es necesario armonizar las leyes con la acción judicial internacional. Sin ello, la cooperación en los temas de seguridad convencional y no convencional seguirá siendo limitada o pura retórica.

El Congreso de la Unión ha realizado un importante trabajo en el campo de la diplomacia parlamentaria. Más allá de la comunicación puntual entre legisladores y funcionarios de las secretarías de Relaciones Exteriores y de Economía, es preciso disponer de una instancia de diálogo y coordinación entre los representantes de las tres ramas del gobierno federal. El carácter intersecretarial de la Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico de 1988, puede ser un buen modelo para una Comisión de Política Exterior de las tres ramas del gobierno federal.

El trabajo en materia de diálogo y consulta realizado por la Comisión de Relaciones Exteriores Asía-Pacífico del Senado de la República, en gran medida apunta desde ahora en esa dirección y muestra la disposición de los miembros de las tres ramas para sentarse a dialogar; falta incentivar la coordinación política para promover de manera más eficaz y eficiente los intereses nacionales, tal como los hemos definido líneas arriba.

La reforma institucional de Estado

En una sociedad predemocrática existe una diferenciación entre la sociedad civil y la sociedad política; en el tránsito a la democracia, esa diferenciación desapa-

rece progresivamente; el diálogo y la interacción entre los miembros de ambas esferas permiten conjugar los intereses particulares en un interés común.

En la actualidad, esa tendencia propia del proceso de democratización tiende a ser reforzada por los mecanismos de diálogo y consulta de los foros regionales: el PECC es en sí mismo un espacio intersectorial de diálogo y de consulta. En el APEC, el CEO Summit Meeting convoca a los "líderes económicos" del foro y a los miembros del APEC Business Advisory Council. Como ya lo señalamos, el sector académico también tiene en el APEC un espacio de intervención, aunque desafortunadamente poco desarrollado; no obstante, en temáticas específicas de la agenda del foro, participan organizaciones de mujeres y no gubernamentales.

En México también existen espacios intersectoriales de diálogo; ya mencionamos la función del Senado de la República en esa materia, gracias al trabajo realizado por la Comisión de Relaciones Exteriores Asia-Pacífico, desde su creación en 2001. En nuestro trabajo también estudiamos la labor desempeñada en el mismo sentido por la Dirección General de Organismos Económicos Regionales y Multilaterales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, responsable del Secretariado del Comité Mexicano del PECC; asimismo, es necesario mencionar la iniciativa trunca de la Reunión de Gobernadores de los Estados del Pacífico Mexicano, que agrupa también a los académicos de dichos estados y al Senado de la República.

En resumen, la convergencia de esas iniciativas autónomas podría dar lugar a un Consejo Mexicano de Política Exterior, encargado de formular recomendaciones en materia de política exterior y de evaluar el desempeño de las instituciones involucradas en la práctica de la misma. Un Consejo de esta naturaleza permitiría concertar la democratización política y la democratización de las decisiones en materia de política exterior, y compaginar el quehacer en materia de política exterior con el funcionamiento institucional de los gobiernos asiáticos; sólo de esta manera pueden ser creadas las sinergias necesarias para contrarrestar la inercia histórica en materia de política exterior. Un Consejo Mexicano de Política Exterior requeriría una ley orgánica que permita establecer las responsabilidades de los actores involucrados en la política exterior —para evitar decisiones personales que afecten los intereses nacionales—, y que garantice la vigencia de programas en el tema con horizontes temporales que trasciendan los programas sexenales de la administración pública.

Educación y formación del capital humano

Uno de los aspectos que más limitan la capacidad de acción de los agentes mexicanos al relacionarse con los asiáticos, es el desconocimiento de la forma de ser y de relacionarse con los otros. Vimos cómo el desconocimiento del "otro" proveniente de sociedades con matrices culturales diferentes a las de la sociedad mexicana o de las sociedades europeas, generó malentendidos y una actitud pasiva respecto del establecimiento y al desarrollo de las relaciones bilaterales.

Durante los años cincuenta del siglo pasado, al comenzar la fase de la diversificación de las relaciones con los gobiernos asiáticos, el sistema educativo se encontraba en una situación dramática: no existía ninguna institución abocada al estudio sistemático de los procesos internacionales en la región del Pacífico; a prácticamente 60 años de distancia, el panorama es más alentador: el personal del Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México, desde 1964, realiza investigaciones y forma especialistas en temas de esas dos grandes regiones del mundo. Con el ascenso económico de los países asiáticos, instituciones de educación superior, públicas y privadas, realizan esfuerzos, desde hace 15 años, para desarrollar otra especialidad académica: el estudio de las relaciones transpacíficas. Entre las instituciones públicas destacan, en orden cronológico pero con diferente grado de consolidación, el Centro Universitario sobre la Cuenca del Pacífico en la Universidad de Colima; el Departamento de Estudios del Pacífico en la Universidad de Guadalajara; el Centro de Estudios China-México en la Facultad de Economía de la UNAM, y el Foro Metropolitano de Estudios sobre el Pacífico, integrado por académicos de los planteles Xochimilco, Iztapalapa y Azcapotzalco de la Universidad Autónoma Metropolitana. Entre las iniciativas de instituciones privadas de educación superior, destacan las del Instituto Tecnológico Autónomo de México y del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Por regla general, estas instituciones enfrentan enormes problemas presupuestarios y, con frecuencia, la incomprensión de las administraciones institucionales. En consecuencia, como en el caso de la reforma institucional, el primer requerimiento para la consolidación de los estudios sobre Asia y sobre el Pacífico, es un programa presupuestal avalado por las instancias gubernamentales hacendarias y por las comprometidas en la política exterior. El programa presupuestario necesariamente funcionaría sobre la base de objetivos y compromisos claros y específicos, así como de resultados concretos cuantificables. El programa de formación de capital humano podría tener cuatro áreas principales:

- Educación para la internacionalización de México. El programa consistiría en la incorporación a las carreras universitarias, en el nivel de licenciatura, de contenidos relacionados con la internacionalización de México, en general, y, en particular, de una disciplina específica. Por ejemplo, las carreras más socorridas son las de derecho y contabilidad; pero la formación de especialistas en derecho marítimo, derecho comercial y en sistemas de contabilidad de empresas asiáticas, para mencionar solamente algunas, es débil. Para evitar la formación de profesionistas sin posibilidad de incorporarse al mercado de trabajo, esta formación necesitaría ser realizada en colaboración con empresas asiáticas localizadas o con intereses en México. Un punto clave de la formación para la internacionalización es el aprendizaje obligatorio de lenguas extranjeras, y particularmente de lenguas asiáticas, como coreano, chino-putonghua, japonés, malayo, hindi y tagalo.
- Formación de especialistas en estudios de Asia o del Pacífico. Dando por entendido que se trata de dos campos de estudio diferentes y complementarios, la formación de especialistas mexicanos exigiría el afianzamiento de los programas de posgrado existentes en las instituciones antes mencionadas. El objetivo es que las instituciones más consolidadas funcionen como formadoras de formadores, es decir, que formen a los académicos que habrán de incorporarse a las instituciones restantes para desarrollar la formación para la internacionalización. La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) está llamada a funcionar como instancia coordinadora del Programa para la Internacionalización de las Instituciones de Educación Superior Mexicanas (IES).
- Formación de funcionarios públicos especializados en temas de Asia y/o del Pacífico. Este programa podría funcionar sobre la base de un consorcio de instituciones de educación superior públicas y privadas, encabezadas por el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. El objetivo sería diseñar un programa de alto nivel de estudios estratégicos sobre Asia y Pacífico, destinado exclusivamente a funcionarios gubernamentales. Dicho programa funcionaría de forma permanente y con recursos específicos otorgados por el gobierno federal, bajo la doble modalidad presencial y a distancia; así, podrían participar tanto especialistas como alumnos que no habitan en la sede del instituto.
- El Programa de Estudios Estratégicos estaría enfocado a cuatro áreas entrelazadas: seguridad, políticas internacionales, comercio e inversión, y temas migratorios. Los exámenes del servicio civil de carrera incluirían de manera sistemática temas sobre Asia y el Pacífico; además, tendrían como obje-

tivo iniciar la profesionalización de funcionarios especializados y actualizados en temas de Asia y el Pacífico.

- Formación de profesores de lengua y de traductores. Este plan específico y permanente tendría como objetivo crear condiciones de autosuficiencia para sostener los tres programas arriba mencionados. Podría trabajarse, cuando menos, con los idiomas ya mencionados.

En un campo más amplio, una de las muchas debilidades en materia de conocimiento sobre Asia, es la carencia de un museo adecuado que permita a la población mexicana, y particularmente a los niños, conocer las culturas y las civilizaciones asiáticas. El Museo Nacional de las Culturas tiene la vocación para cumplir esa función, aunque para ello tendría que ser renovado, enriquecido y, quizás, hasta reubicado.

Más drástica es la inexistencia de un espacio donde sea posible conocer los procesos migratorios internacionales con destino a México, y su influencia en la creación de una mexicanidad compleja y multidimensional; en ese sentido, el Museo de las Culturas Populares podría dedicar un espacio a ese aspecto poco conocido e invisible de la vida cotidiana de los mexicanos.

Sobre la base del análisis de casi 200 años de política exterior respecto de Asia, hemos mostrado que las relaciones han sido escasas y que han estado dominadas por tres temas: el migratorio, el comercial y la mediación ejercida por las grandes potencias en las relaciones bilaterales. También hemos visto otros aspectos, entre los que sobresalen la cooperación en diferentes materias y la interrelación en organismos multilaterales. Las relaciones con Asia han sido magras y, por momentos, turbulentas.

Si nos atenemos a las evidencias mostradas en estas páginas, la decisión política de no encauzar las relaciones con Asia (sobre todo las económicas) en función de los intereses nacionales, seguirá provocando que los coreanos, chinos, indios, japoneses, malasios y singapurenses sean los principales beneficiarios de las mismas. El comercio, el ejemplo emblemático, seguirá creciendo exponencialmente y de forma estructuralmente deficitaria para México, aunque quizá de forma un poco más lenta de aquí a 2012. Hasta donde es posible apreciar, no hay espacio para la competencia y se impone la necesidad de explorar los mecanismos de cooperación para mitigar los efectos negativos de una competencia económica perdida de antemano.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilera Beteta, Sergio, "La Virgen de Guadalupe en Shanghai", en Cecilio Garza Limón (comp.), *México y China: testimonios de amistad,* México-Beijing, Secretaría de Relaciones Exteriores-Embajada de México en China, 2002.

Akachi, Jesús K. *et al.,* "Japanese Mexican Historical Overview", en Akemi Kikumura-Yano (ed.), *Encyclopedia of Japanese Descendants in the Americas,* Lanham, Rowman Altamira, 2002.

Alperovich, M.S. y B.T. Rudenko, *La Revolución Mexicana de 1910-1917 y la política de los Estados Unidos,* México, Ediciones de Cultura Popular, 1984.

Alston, Lee, Shannan Mattiace y Thomas Nonnenmacher, "Coercion, Culture and Debt Contracts: The Henequen Industry in Yucatan, Mexico, 1870-1915", en NBER *Working Papers*, núm. 13852, marzo de 2008.

Andrew, A. Piatt, "The End of the Mexican Dollar", en *The Quarterly Journal of Economics*, núm. 1904, vol. XVIII, pp. 321-356.

Anguiano, Eugenio, "Relaciones México-China en su perspectiva histórica", en Enrique Dussel Peters y Yolanda Trápaga Delfín, *China y México: implicaciones de una nueva relación,* México, Nuestro Tiempo/La Jornada, 2007, pp. 25-68.

____, "México y el Tercer Mundo: racionalización de una posición", en *Foro Internacional,* núm. 1, vol. XVIII, pp. 177-205.

APEC Business Advisory Council (ABAC), *Report to* APEC *Economic Leaders, Executive Summary,* Santiago de Chile, ABAC Secretariat, noviembre, 2004.

Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), *1994 Leader's Declaration,* Bogor, APEC Secretariat, 1994.

____, *2001 Leader's Declaration*, Shanghai, APEC Secretariat, 21 de octubre de 2001.

____, *2002 Leader's Declaration*, Los Cabos, México, APEC Secretariat, 27 de octubre de 2002.

____, *2004 Leader's Declaration*, Santiago de Chile, APEC Secretariat, 20 y 21 de noviembre de 2004.

____, *2005 Leader's Declaration,* Busán, APEC Secretariat, 18 y 19 de noviembre de 2005.

____, *Leaders Economic Vision Statement*; Blake Island, APEC Secretariat, 20 de noviembre de 1973.

Leaders Statement on Counter-Terrorism, Shanghai, APEC Secretariat, 21 de octubre de 2001.

ASEAN Secretariat, *The Second Meeting of the ANSEA Regional Forum, Chairman's Statement;* Brunei Darussalam, ASEAN Secretariat, 1 de agosto de 1995.

____, *TheThird ANSEA Regional Forum, Chairman's Statement,* Jakarta, ASEAN Secretariat, 23 de julio de 1996.

Arriaga Méndez, Francisco, "Misioneros de Guadalupe, 1964", en Cecilio Garza Limón (coord.), *México y Corea: testimonios de amistad*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997.

Azcárate, Juan Francisco de, "Dictamen presentado a la Soberana Junta Gubernativa del Imperio Mexicano por la Comisión de Relaciones Exteriores en 29 de diciembre del año 1821, Primero de la Independencia", en *Un programa de política internacional,* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1932.

Azuma, Eiichiro, "Japanese Emigration Timeline, 1868-1998", en Akemi Kikumura-Yano, (ed.), *Encyclopedia of Japanese Descendants in the Americas,* Lanham, Rowman Altamira, 2002.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Cuando Oriente llegó a América: contribuciones de inmigrantes chinos, japoneses y coreanos*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

Bary, Theodore (ed.), *Sources of East Asian Tradition,* vol. 2, Nueva York, Columbia University Press, 2008.

Beltrán, Joaquín, *Los ocho inmortales cruzan el mar: chinos en Extremo Occidente*, Barcelona, Bellaterra, 2003, 191 pp.

Benítez, Fernando, "China a la vista", en *Cuadernos Americanos*, núm. 35, 1953, 217 pp.

____, Ki: *El drama de un pueblo y una planta,* México, FCE, 1985 (Lecturas Mexicanas, 78)

Bernstein, Harry, "Mexico's War with Japan", en *Far Eastern Survey,* núm. 24, vol. 24, noviembre de 1942.

Bianco, Lucien, *Asia contemporánea. Historia universal siglo XXI*, vol. 33, México, Siglo XXI, 1976, 350 pp.

Blasco Ibáñez, Vicente, *La vuelta al mundo de un novelista,* tomo I, Valencia, Prometeo, 1924.

Botton Beja, Flora, "Los estudiantes chinos en México", en Cecilio Garza Limón (comp.), *México y China: testimonios de amistad*, México-Beijing, Secretaría de Relaciones Exteriores-Embajada de México en China, 2002, pp. 138-140.

Brading, David A., *Mito y profecía en la historia de México,* traducción de Tomás Segovia, México, FCE, 2004, 211 pp. (Historia).

Bulnes, Francisco, *El porvenir de las naciones latinoamericanas ante las conquistas recientes de Europa y los Estados Unidos*, México, Imprenta de M. Nava, 1899.

Cabral, Gerardo, "Los 20 años de un sacerdote guadalupano en Corea", en Cecilio Garza Limón (coord.), *México y Corea: testimonios de amistad,* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997.

Cárdenas, Lázaro, *Obras I, Apuntes 1913-1940,* t. I, México, UNAM, 1972, 446 pp. (Nueva Biblioteca Mexicana).

____, *Obras. I Apuntes, 1957-1966,* t. III, México, UNAM, 1973, 614 pp. (Nueva Biblioteca Mexicana).

____, "*Apuntes sobre México y China",* en Cecilio Garza Limón (comp.)*, México y China: testimonios de amistad*, México-Beijing, Secretaría de Relaciones Exteriores-Embajada de México en China, 2002.

Cardiel Marín, Rosario, "La migración china en el norte de Baja California, 1877-1949", en María Elena Ota Mishima (coord. gral.), *Destino México. Un estudio de las inmigraciones asiáticas, siglos XIX y XX,* México, El Colegio de México, 1997, pp. 189-255.

Carranza, Venustiano, "Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1917", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Un siglo de relaciones internacionales de México (a través de los mensajes presidenciales)*, México, Porrúa, 1970 (Archivo Histórico Diplomático Mexicano, núm. 39).

____, "Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1919", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Un siglo de relaciones internacionales de México (a través de los mensajes presidenciales),* México, Porrúa, 1970 (Archivo Histórico Diplomático Mexicano, núm. 39).

Caso, Antonio, *Sociología genética y sistemática,* México, SEP, 1927, 253 pp.

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)/Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, *México y el mundo 2006*, México, CIDE/Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, 2006.

Chan Baquedano, José G., "Una nueva embajada en Seúl", en Cecilio Garza Limón (coord.), *México y Corea: testimonios de amistad,* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997.

Chao Xuehong, "Entrevista a Luis Echeverría", en <www.chinatoday.com.cn/hoy/2k1/hoy-5/mexico.htm>, noviembre de 2000.

Chi Peng-fei, "Letter from Chinese Foreign Minister Chi Peng-fei to Mexican Ambassador to China Eugenio Anguiano", en <www.nti.org/db/china/engdocs/mfa1172.htm>, 14 de noviembre de 1972.

Chou, Diego L., *Los chinos en Hispanoamérica*, San José, Flacso, 2002, 71 pp.

Clifford, Mark, *Troubled Tiger. Businessmen, Bureaucrats, and Generals in Korea*, Nueva York y Londres, Armonk, M.E. Sharpe, 1999.

Clyde, Paul Hibbert (comp.), *United States Policy Toward China: Diplomatic Public Documents, 1839-1939,* Durham, Duke University Press, 1940.

Coatsworth, John, *Los orígenes del atraso: nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX,* México, Alianza Editorial Mexicana, 1990.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Foreign Investment in Latin America,* Santiago de Chile, CEPAL, 2006.

Comisión de Relaciones Exteriores Asia Pacífico, *Informe de la participación de una delegación de senadores de la república en los trabajos del mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico,* Los Cabos, Senado de la República, 23-27 de octubre de 2002.

____, *Informe general de actividades, septiembre de 2000-abril de 2006*, México, Senado de la República-LIX Legislatura, 2006.

Cornejo, Romer Alejandro (coord.), *China: Radiografía de una potencia en ascenso,* México, El Colegio de México, 2008.

____, "México y China. Entre la buena voluntad y la competencia", en *Foro Internacional*, núm. 4, vol. XLI, 2001, pp. 878-889.

Correa, Gabriela, *Competencia de productos de México y China en el mercado de Estados Unidos,* México, UAM-Iztapalapa, 2009

Cortés, Enrique, *Relaciones entre México y Japón durante el Porfiriato*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores 1980, 133 pp.

Cott, Kennett, "Mexican Diplomacy and the Chinese Issue, 1876-1910", en *The Hispanic American Historical Review,* núm. 1, vol. LXVII, 1987, pp. 63-85.

Cumberland, Charles, "The Sonora Chinese and the Mexican Revolution", en *The Hispanic American Historical Review,* núm. 2, vol. XL, 1960, pp. 191-211.

Darwin, Leonard, "Currency Reform in Mexico and China", en *The Economic Journal*, núm. 55, vol. XIV, 1904, pp. 395-400.

Dennett, Tyler, "The Lytton Report", en *The American Political Science Review,* núm. 6, vol. XXVI, 1932, pp. 1148-1151.

Dennis, Philip A., "The Anti-Chinese Campaigns in Sonora, Mexico", en *Ethnohistory,* núm. 1, vol. XXVI, 1979, pp. 65-80.

Díaz, Porfirio, "Informe de Gobierno, 16 de septiembre de 1889", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Un siglo de relaciones internacionales de México (a través de los mensajes presidenciales)*, México, Porrúa, 1970 (Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 39).

____, "Informe de Gobierno, 16 de septiembre de 1904", en Secretaría de Relaciones Exteriores: *Un siglo de relaciones internacionales de México (a través de los mensajes presidenciales)*, México, Porrúa, 1970 (Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 39).

Díaz Covarrubias, Francisco, Viaje de la Comisión Astronómica Mexicana al Japón para observar el tránsito del planeta Venus por el disco del Sol el 8 de diciembre de 1874, México, Imprenta Políglota de C. Ramiro y Ponce de León, 1876, 448 pp.

Doyle, Kate, "The Nixon Tapes: Secret Recordings from the Nixon White House on Luis Echeverría", versión electrónica en <www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB95/>.

Dubs, Homer H. y Robert S. Smith, "Chinese in Mexico City in 1635", en *The Far Eastern Quarterly*, núm. 4, vol. I, 1942, pp. 387-389.

Duque-Saberi, Isabel Arline, "La migración india sikh en México", en María Elena Ota Mishima, *Destino México. Un estudio de las migraciones asiáticas a México, siglos XIX y XX*, México, El Colegio de México, 1997, pp. 413-438.

____, Kiran Saxena y José Silvestre Revueltas, "Encuentro entre sikhs y mexicanos: Paralelo 48", en Eva Alexandra Uchmany (coord.), *México-India. Similitudes y encuentros a través de la historia*, traducción de Stella Mastrangelo, México, Ipsat/FCE, 1998, pp. 139-155.

Dutt, V.P., *India's Foreign Policy in a Changing World,* Nueva Delhi, Vikas, 2008, 424 pp.

Easterly, William, "Explaining Miracles: Growth Regressions Meet the Gang of Four", en Takatoshi Sato y Anne O. Krueger (eds.), *Growth Theories in the Light of Asian Experience*, Chicago y Londres, University of Chicago Press, 1995.

Echeverría Álvarez, "Primer Informe del C. Presidente Luis Echeverría Álvarez al Congreso de la Unión", en Emilio O. Rabasa, *Las relaciones internacionales de México a través de los informes presidenciales, 1957-1971,* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1972 (Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Segunda Serie, 20).

____, "Discurso del presidente Luis Echeverría en las Naciones Unidas, México", Secretaría de la Presidencia, 1971, pp. 7-13 (Cuadernos de Documentación, Serie Estudios, 2).

Elizondo, Salvador, *Farabeuf, o la crónica de un instante,* México, Joaquín Mortiz, 1985, 179 pp. (Serie El Volador).

Embajada de México en Japón, *Del Tratado al Tratado. Apuntes sobre la historia de las relaciones entre México y Japón*, Tokio, Secretaría de Relaciones Exteriores/Embajada de México en Japón, 2005.

Espejel, Laura, "Luces y sombras de un proyecto empresarial: la Compañía Papelera de San Rafael y Anexas", en Rosa María Meyer y Delia Salazar (coords.), *Los inmigrantes en el mundo de los negocios, siglos XIX y XX,* México, INAH/Plaza y Valdés, 2003.

Espinoza, José Ángel, *El problema chino en México*, México [s.e], 1931, 294 pp.

Estrada, José Luis, José Luis León y Ricardo Buzo, *China en el siglo XXI. Economía, política y sociedad de una economía emergente,* México, UAM- Iztapalapa/Miguel Ángel Porrúa. 2006.

Fajnzylber, Fernando, *La industrialización trunca de América Latina,* México, Nueva Imagen, 1983.

Falck, Melba, *Del proteccionismo comercial a la liberalización agrícola en Japón, Corea del Sur y Taiwán. Oportunidades para México. Un enfoque de Economía Política,* México, Secretaría de Relaciones-IMR, 2006.

Florescano, Enrique, *Historia de las historias de la nación mexicana*, 2a ed., México, Taurus, 2004, 530 pp. (Pasado y Presente).

Foner, Eric y John Arthur Garraty (eds.), *The Reader's Companion to American History,* Boston, Houghton Mifflin Harcourt, 1991.

Foro Parlamentario Asia-Pacífico (APPF), *Strengthening Political Cooperation in the Pacific Through the Contribution of APPF to APEC (APPF Resolution 3/2002),* Lima, APPF Secretariat, 2002.

Fox Quesada, Vicente, *Primer Informe de Gobierno, 2001*, presentación de Vicente Fox Quesada, México, Presidencia de la República, septiembre de 2001, xxii-788 pp.

____, *Tercer Informe de Gobierno, 2003*, presentación de Vicente Fox Quesada, México, Presidencia de la República, septiembre de 2003, xxiii-788 pp.

____, *Quinto Informe de Gobierno, 2005*, presentación de Vicente Fox Quesada, México, Presidencia de la República, septiembre de 2005, xvii-436 pp.

____, *Sexto Informe de Gobierno, 2006,* presentación de Vicente Fox Quesada, México, Presidencia de la República, de septiembre de 2006, xxii-517 pp.

Furuya, Hideo, *Memoria del Servicio Exterior Mexicano en Japón,* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985.

Fukuyama, Francis, *El fin de la historia y el último hombre,* Buenos Aires, Planeta, 1992

Galán, Ricardo, "Recordando la época de primer embajador en Corea", en Cecilio Garza Limón (coord.), *México y Corea: testimonios de amistad, México,* Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997.

Gardiner, Clinton Harvey, "Early Diplomatic Relations between Mexico and the Far East", en *The Americas*, núm. 4, vol. VI, 1950, pp. 401-414.

Garza Elizondo, Humberto, "México y la República Popular China, documentos y comentarios en torno al viaje del presidente Echeverría, marzo-abril de 1973", en *Foro Internacional*, núm. 1, vol. XIV, 1973, pp. 40-53.

Garza Limón, Cecilio (coord.), *México y Corea: testimonios de amistad*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997.

Gernet, Jaques, *El mundo chino*, Barcelona, Crítica, 1999.

Gerschenkron, Alexander, *Economic Backwardness in Historical Perspective,* Cambridge, y Londres, The Belknap Press of Harvard University Press, 1962.

Gilpin, Robert, *War and Change in World Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1981.

Gobierno chino, "Statement upon Signature of Protocol 2 of the Treaty of Tlatelolco by the Chinese Government", en <www.nti.org/db/china/engdocs/tlatdec.htm>, 21 de agosto de 1973.

Gómez Izquierdo, José Jorge, *El movimiento antichino en México (1871-1934). Problemas del racismo y el nacionalismo durante la Revolución mexicana,* México, INAH, 1991, 297 pp.

Gonzales Jr., Juan L., "Asian Indian Immigration Patterns: The Origins of the Sikh Community in California", en *International Migration Review,* núm. 1, vol. XX, 1986, pp. 40-54.

González Gálvez, Sergio, "Memorias", en Cecilio Garza Limón (coord.), *México y Corea: testimonios de amistad,* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997.

González García, Juan, *China: reforma económica 1979-2000*, México, Miguel Ángel Porrúa/Senado de la República/Universidad de Colima/El Colegio de México, 2003, 351 pp.

González Navarro, Moisés, *Población y sociedad en México (1900-1970),* t. II, México, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS), 1974, 194 pp. (Serie Estudios, 42).

González Oropeza, Manuel, "La discriminación en México: el caso de los nacionales chinos", en <www.bibliojuridica.org/libros/1/148/5.pdf>.

Guillén, Fedro, *Fabela y su tiempo,* México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.

Gurría Treviño, José Ángel, "Prólogo", en Cecilio Garza Limón (coord.), *México y Corea: testimonios de amistad,* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997.

Haber, Stephen, *Industry and Underdevelopment: the Industrialization of Mexico, 1890-1940*, Stanford, Stanford University Press, 1989.

____, Armando Razo y Noel Mauer, *The Politics of Property Rights: Political Instability, Credible Communities, and Economic Growth in Mexico, 1876-1929,* Nueva York, Cambridge University Press, 2003.

Ham Chande, Roberto "La migración china hacia México a través del Registro Nacional de Extranjeros", en María Elena Ota Mishima (coord. gral.), *Destino México. Un estudio de las inmigraciones asiáticas, siglos XIX y XX,* México, El Colegio de México, 1997, pp. 167-188.

Haro, Francisco Javier, "The People's Republic of China in Central America and the Caribbean: International Policies Based on Symbolic, Political and Material Interests", 2009 (inédito).

____, "El domino de las emociones: percepciones mexicanas sobre China", en Enrique Dussel Peters y Yolanda Trápaga Delfín, *China y México: implicaciones de una nueva relación*, México, Nuestro Tiempo/La Jornada, 2007, pp. 455-470.

____, "La cambiante China y su defensa del *statu quo* internacional", en Gabriela Correa López y Juan González García (coords.), *Perfiles recientes del desarrollo económico de China,* México, UAM/Universidad de Colima, 2006, pp. 73-98.

____, "El mundo al revés: imágenes, percepciones y emociones mexicanas sobre China", ponencia presentada en el IV Encuentro Metropolitano de Estudios sobre el Pacífico, México, UAM-Xochimilco, octubre de 2007.

____, "China en el norte de América: la relación con México y Estados Unidos", en *Nueva Sociedad,* núm. 203, mayo-junio de 2006, pp. 160-170.

Hatton, Timotty J. y Jeffrey G. Williamson, *The Age of Mass Migration. Causes and Economic Impact,* Nueva York, Oxforf University Press, 1998.

Hermida Ruiz, Ángel J., *Cárdenas, comandante del Pacífico,* México, Ediciones El Caballito, 1982.

Hibbert Clyde, Paul (comp.), *United States Policy Toward China: Diplomatic Public Documents, 1839-1939,* Durham, Duke University Press, 1940.

Hirschman, Albert O., "The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America", en *The Quarterly Journal of Economics,* núm. 1, vol. LXXXII, febrero de 1968.

Hobsbawm, Eric, *En torno a los orígenes de la Revolución Industrial*, México, Siglo XXI, 2004.

Hough, Walter, "Oriental Influences in Mexico", en *American Anthropologist,* núm. 1, New Series, vol. II, 1900, pp. 66-74.

Hu-DeHart, Evelyn, "México. Inmigrantes a una frontera en desarrollo", en Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Cuando Oriente llegó a América: contribuciones de inmigrantes chinos, japoneses y coreanos,* Washington, BID, 2005.

____"Los chinos en Sonora, 1875 a 1930. La formación de una pequeña burguesía regional", en Rosa María Meyer y Delia Salazar (coords.), *Los inmigrantes en el mundo de los negocios, siglos XIX y XX,* México, INAH/Plaza y Valdés, 2003, pp. 115-136.

Huerta, Victoriano, "Informe de Gobierno, 1 de abril de 1913", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Un siglo de relaciones internacionales de México (a través de los mensajes presidenciales)*, México, Porrúa, 1970 (Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 39).

Hutchinson, C. Alan, "The Mexican Government and the Mission: Indians of Upper California, 1821-1835", en *The Americas*, núm. 4, vol. XXI, 1965, pp. 335-362.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Estadísticas históricas de México,* t. II, Aguascalientes, INEGI, 1999.

Johnson, Bryan T., "U.S. Foreign Aid and United Nations Voting Records", en <www.heritage.org/research/tradeandeconomicfreedom/bg1186.cfm>, 12 de junio de 1998.

Joseph, Gilbert, *Revolution From Without: Yucatan, Mexico and the United States, 1880-1924*, Nueva York, Cambridge University Press, 1982.

Katz, Friedrich, *La servidumbre agraria en México en la era porfiriana*, México, Era, 1980.

Kerber Palma, Víctor, "Sushi con tortilla; las relaciones entre México y Japón, 1995-2000", en *Foro Internacional*, núm. 4, vol. XLI, octubre-diciembre de 2001.

Khanna, V.N., *Foreign Policy of India,* 6a ed., Nueva Delhi, Vikas, 2008, 350 pp.

Kim, Won-ho, "Korean-Latin American Relations: Trends and Prospects", en *Asian Journal of Latin American Studies*, número especial, 1996.

____, "Korean Relations with Latin America: Policy Goals and Constraints", en Jörg Faust, Manfred Mols y Kim Won-ho, *Latin America and East Asia-Attempts at Diversification,* Seúl, RDC, y Münster, Alemania, Korea Institute for International Economic Policy/LIT Verlag Münster, 2005.

Knauth, Lothar, *China, ¿enigma o ignorancia?,* México, Oasis, 1982, 143 pp. (Biblioteca de las Decisiones, 2).

Knowlton, Jr., Edgar C., "China and the Philippines in *El Periquillo Sarniento*", en *Hispanic Review,* núm. 4, vol. XXXI, 1963, pp. 336-347.

Koo, Choong-Hwoi, "En el 35 aniversario de relaciones diplomáticas de Corea y México", en Cecilio Garza Limón (coord.), *México y Corea: testimonios de amistad,* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997.

Kuhn, Arthur K., "The Lytton Report on the Manchurian Crisis", en *The American Journal of International Law*, núm. 1, vol. XXVII, 1933, pp. 96-100.

Kwack, Jae-Sung, "Galvanizing Inter-Pacific Relations: Korea's Role in Asia-Latin American Cooperation", en *East Asian Review,* núm. 4, vol. 16, invierno de 2004.

LaBrack Bruce y Karen Leonard, "Conflict and Compatibility in Punjabi-Mexican Immigrant Families in Rural California, 1915-1965", en *Journal of Marriage and the Family,* núm. 3, vol. XLVI, 1984, pp. 527-537.

Lajous, Roberta, sin título, t. IV, en Blanca Torres (coord.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores,* México, El Colegio de México/Senado de la República, 1990.

Lama, Graciela de la, "Los estudios de la India en México", en Eva Alexandra Uchmany (coord.), *México-India. Similitudes y encuentros a través de la historia,* México, Ipsat/FCE, 1998, pp. 179-191.

Lao Tse, *Tao Te King,* México, Premiá Editora de Libros, 1990.

Lau, Estelle T., *Paper Families: Identity, Immigration, Administration, and Chinese Exclusion,* Durham, Duke University Press, 2006.

Lee, Jong-Deuk, "Meksiko hanin iminjadeul-ui seonggyeok-gwa jeongcheseong byeonhwa", en Kyung-Won Chung (ed.), *Meksik'o, K'uba Hanin iminsa [Coreanos en México, Cuba],* Seúl, Hankuk University of Foreign Studies Press, 2005.

León Manríquez, José Luis (coord.), "Hacia un mundo tripolar: Estados Unidos, Japón y Alemania en el nuevo sistema internacional", en *El nuevo sistema internacional. Una visión desde México,* México, Secretaría de Relaciones Exteriores/FCE, 1999.

____, "Burocracia y transformación económica en Corea del Sur: ¿fin del Estado desarrollista?", en *Anuario Asia-Pacífico 2000,* México, El Colegio de México-Centro de Estudios de Asia y África, 2000.

____, "State Capacity, State Autonomy and Economic Performance: Industrial Policy in Mexico, 1950-2000", tesis doctoral, Nueva York, Columbia University, 2001.

____, "México: política exterior y seguridad nacional", en José Luis Piñeyro (coord.), *La seguridad nacional en México. Debate actual,* México, UAM-Azcapotzalco, 2004.

Lewis, Martin W. y Kären E. Wigen, *The Myth of Continents. A Critique of Metageography*, Berkeley, University of California Press, 1997, 344 pp.

Lombardo Toledano, Vicente, *Diario de un viaje a la China Nueva,* México, Ediciones Futuro, 1950, 235 pp.

Loyola, Alberto Antonio, *Chino-mexicanos cautivos del comunismo. Su repatriación una gran proeza*, México, Movimiento Continental ProDemocracia Cristiana, 1961, 63 pp.

Mahan, Alfred T. (1890), *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783,* Boston, Little, Brown and Company, 1918.

Marichal, Carlos "Money, Taxes and Finance", en Victor Bulmer-Thomas, John H. Coatsworth y Roberto Cortés-Conde (eds.), *The Cambridge Economic History of Latin America: The Colonial Era and the Short Nineteenth Century,* Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

Márquez, Graciela, "Commercial Monopolies and External Trade", en Victor Bulmer-Thomas, John H. Coatsworth y Roberto Cortés-Conde (eds.), *The Cambridge Economic History of Latin America: The Colonial Era and the Short Nineteenth Century,* Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

Martínez Legorreta, Omar, "Las relaciones de México y China en el marco del APEC", en Enrique Dussel y Yolanda Trápaga Delfín, *China y México: Implicaciones de una nueva relación*, México, Nuestro Tiempo/La Jornada, 2007.

Márquez Rodiles, Ignacio, *Imágenes de China*, México, Federación Editorial de México, 1974, 122 pp.

Masterson, Daniel y Sayaka Funada-Classen, *The Japanese in Latin America,* Chicago, University of Illinois Press, 2003.

México-Korea 21st Century Comission, *Building a Strategic Partnership Between, Mexico and Korea for the 21st Century,* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005.

Meyer, Lorenzo, *La marca del nacionalismo*, t. VI, en Blanca Torres (coord.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores,* México, El Colegio de México/Senado de la República, 1990.

Meyer, Rosa María y Delia Salazar (coords.), *Los inmigrantes en el mundo de los negocios, siglos XIX y XX*, México, INAH/Plaza y Valdés, 2003, pp. 137-156.

Ministerio de Asuntos Exteriores, *Gaimusho, Ryoji Iiju-bu*, *Waga kokumin no kaigai hatten: Iiju hyakunen no ayumi,* Tokio, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1971.

Misawa, Tekehiro, "México: el caso de Chiapas", en BID, *Cuando Oriente llegó a América: contribuciones de inmigrantes chinos, japoneses y coreanos*, Washington, BID, 2005.

Monteforte Toledo, Mario, "Selección de artículos periodísticos de Mario Monteforte Toledo", en *Encuentros en Catay,* núm. 10, 1996, pp. 224-238.

Mora, Juan Miguel de, *Pekín: dragón sin estrella. El revés de la trama china,* México, Editora Latinoamericana, 1964, 190 pp.

____, *China: El dragón y la estrella*, 2a ed., México, Diana, 1973, 465 pp.

Narain Yadav, Surya e Indu Baghel, *India's Foreign Policy: Opportunities and Obstacles,* Nueva Delhi, Global Visión, 2009, 390 pp.

Nakatani Sánchez, Emma Chrisuru, "Memorias de un inmigrante japonés", en *Istor*, núm. 21, año VI, verano de 2005.

O'Brien, Patrick Karl, "The Economics of European Expansion Overseas", en Victor Bulmer-Thomas, John H. Coatsworth y Roberto Cortés-Conde (eds.), *The Cambridge Economic History of Latin America: The Colonial Era and the Short Nineteenth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

Obregón, Álvaro, "Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1921", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Un siglo de relaciones internacionales de México (a través de los mensajes presidenciales)*, México, Porrúa, 1970 (Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 39).

Oh, John Kie-Chiang y Bonnie Bongwan Cho Oh, *The Korean Embassy in America,* Seúl y Elizabeth, N.J., Hollym International, 2003.

Ojeda, Mario, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP, 1986, 229 pp. (Foro 2000).

____, *Alcances y límites de la política exterior de México*, 2a ed., México, El Colegio de México, 1984, 220 pp.

Oropeza Keresey, Déborah, "Los 'indios chinos' en la Nueva España: la inmigración de la Nao de China, 1565-1700", tesis de doctorado, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos (CEH), 2007, 311 pp.

Ota Mishima, María Elena, "Características sociales y económicas de los migrantes japoneses en México", en María Elena Ota Mishima (coord.), *Destino México: un estudio de las migraciones asiáticas a México, siglos XIX y XX,* El Colegio de México, 1997.

____, (comp.), *México y Japón en el siglo XIX: la política exterior de México y la consolidación de la soberanía japonesa*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1976.

Paek, Pong-hyon, "The Koreans in Mexico, 1905-1911", tesis de maestría, Austin, Graduate School of the University of Texas at Austin, 1968.

Pardinas, Felipe, *Relaciones diplomáticas entre México y China, 1898-1948,* 2 vols., México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1982.

____, *Un puente de bambú,* México, UNAM, 1982, 174 pp.

Park, Hea-Jin, "Dijeron que iban a levantar el dinero con pala: A Brief Account of Early Korean Emigration to Mexico", en *Revista HMIC*, núm. IV, Universitat Autònoma de Barcelona, 2006.

Parra, Yolanda de la, "La Primera Guerra Mundial y la prensa mexicana", en Álvaro Matute (ed.), *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, vol. 10, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas (IIH), 1986.

Patterson, Wayne, "Korean Immigration to the Yucatán at the Turn of the Century: The Diplomatic Consequences", ponencia presentada en la XXIV Convención Anual, International Studies Association, México, 5-9 de abril de 1983.

____, *The Korean Frontier in America: Immigration to Hawai, 1894-1908,* Honolulu, University of Hawai Press, 1988.

Paso, Fernando del, *Noticias del Imperio*, 2a ed., México, Diana, 1987, 670 pp.

Paz, Octavio, *La estación violenta*, México, FCE, 1958, 82 pp. (Letras Mexicanas).

____, *Vislumbres de la India*, México, Seix Barral, 1995, 239 pp. (Biblioteca Breve).

Pérez Montfort, Ricardo, *Expresiones populares y estereotipos culturales en México,* México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2007.

Pilcher, Jeffrey M., *¡Vivan los tamales! La comida y la construcción de la identidad mexicana,* México, CIESAS/Ediciones de la Reina Roja/Conaculta, 2001, 277 pp.

Pipitone, Ugo, *La salida del atraso. Un estudio histórico comparativo,* México, FCE/CIDE, 1995.

Pollock, Frederick, *The League of Nations*, Londres, Stevens and Sons Limited, 1929.

Portes Gil, Emilio, M*isión diplomática en la India. Cómo surge una gran nación*, México, Laguna, 1953, 284 pp.

____, *China: El fenómeno social, político, económico y cultural más extraordinario de todos los tiempos*, México, Diana, 1961, 203 pp.

Preciado Solís, Benjamín, "La relaciones entre México y la India, 1995-2000", en *Foro Internacional,* núm. 4, vol. XLI, 2001, pp. 878-899.

Prieto, Carlos, *Por la milenaria China. Historias, vivencias y comentarios,* México, FCE, 2009, 423 pp.

Puig, Juan, *Entre el río Perla y el Nazas. La China decimonónica y sus braceros emigrantes, la colonia china de Torreón y la matanza de 1911*, México, Conaculta, 1992, 321 pp. (Regiones).

Rabadán Figueroa, Macrina, "Discurso *vs.* realidad en las campañas en Sonora (1899-1932)", en *Secuencia*, núm. 38, mayo-agosto de 1997, pp. 77-94.

Ramírez Bonilla, Juan José (ed.), *Crisis y transiciones políticas en Asia del Este,*

México, Miguel Ángel Porrúa/Senado de la República/El Colegio de México, 2002, 302 pp.

____, *ANSEA Regional Forum ¿simiente del nuevo orden global?*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios de Asia y África, septiembre de 2007, 45 pp. (policopiado).

____, *De la Umma: el Islam, la política y el terrorismo en el Sureste Asiático,* México, Senado de la República, 2003, 216 pp.

Reed, Nelson, *La Guerra de Castas de Yucatán*, México, Era, 1971.

Rico, Carlos, *Hacia la globalización,* t. VIII, en Blanca Torres (coord.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México/Senado de la República, 1990.

Rivas Mira, Fernando Alfonso, "La construcción de un objeto de estudio: el caso de la Cuenca del Pacífico", en *Mexican Pacific Outlook on the Pacific Rim,* núm. 1, México, Universidad de Colima, junio de 1992.

Rodríguez, Antonio, "Reportajes en China y en Corea", México, *Siempre!,* 1959, 310 pp.

Romero Castilla, Alfredo, "Primer estudiante mexicano en Corea", en Cecilio Garza Limón (coord.), *México y Corea: testimonios de amistad*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997.

____, "Huellas del paso de los inmigrantes coreanos en tierras de Yucatán y su dispersión por el territorio mexicano", en María Elena Ota Mishima, *Destino México: un estudio de las migraciones asiáticas a México, siglos XIX y XX,* México, El Colegio de México, 1997.

Rosenzweig Díaz, Alfonso de, *Cómo entiende el gobierno de México la Doctrina Estrada*, reproducido en <www.forosem.net/index.php?option=com_content&task=view&id=231&Itemid=123>, 1982.

Sakong, Il, *Korea in the World Economy*, Washington, Institute for International Economics, 1993.

Salazar, Delia (coord.), *Xenofobia y xenofilia en la historia de México, siglos XIX y XX,* México, Instituto Nacional de Migración, 2006, 518 pp.

Sánchez Pac, José, *Memorias de la vida y obra de los coreanos en México desde Yucatán*, México, edición del autor, 1973.

Saxena, Kiran, "Manabendra Nath Roy: su búsqueda de libertad en México", en Eva Alexandra Uchmany (coord.), *México-India. Similitudes y encuentros a través de la historia,* traducción de Stella Mastrangelo, México, Ipsat/FCE, 1998, pp. 157-177.

Sawhney, Savitri, *I Shall Never Ask for Pardon. A Memoir of Pandurang Khankhoje*, Nueva Delhi, Penguin, 2008, 341 pp.

Schell, Jr., William, "Money as Commodity: Mexico's Conversion to the Gold Standard, 1905", en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos,* núm. 1, vol. XII, 1996, pp. 67-89.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *20 años de política exterior a través de los informes presidenciales, 1970-1990*, prólogo de Fernando Solana, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1990, 137 pp.

____, *Las relaciones internacionales de México, 1935-1956 (a través de los mensajes presidenciales)*, prólogo de Luis Padilla Nervo, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1957, 130 pp.

____, *Las relaciones internacionales de México a través de los informes presidenciales, 1957-1971,* presentación de Emilio O. Rabasa, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Archivo Histórico Diplomático Mexicano-Dirección General de Bibliotecas y Archivos, 1972, 132 pp. (Segunda Serie, 20).

____, *México APEC 2002: antecedentes, retos y oportunidades*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2000, 340 pp.

____, *México: relación de tratados en vigor, 1836-2006*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Consultoría Jurídica, 2006.

____, *Un siglo de relaciones internacionales de México (a través de los mensajes presidenciales)*, prólogo de Genaro Estrada, México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Porrúa, 1970, 464 pp. (Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 39).

Sheridan, Guillermo, "Aquí, allá, ¿dónde? Octavio Paz en el servicio diplomático", en *Escritores en la diplomacia mexicana*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998, pp. 315-346.

Shih, Chih-Yu, *Navigating Sovereignity. Word Politics Lost in China,* Nueva York, Palgrave MacMillan, 2003, 232 pp.

[s.a.], "La cuestión china en las Naciones Unidas", en *México en las Naciones Unidas. Cuadernos de Documentación*, México, Secretaría de la Presidencia, 1971 (Serie Estudios, 2).

Sierra, Justo, *Obras completas VII. El exterior*, México, UNAM, 1977.

Silva Herzog, Jesús, *Una vida en la vida de México,* México, SEP/Siglo XXI, 1986.

Sinha, Atish y Madhup Mohta (eds.), I*ndian Foreign Policy: Challenges and Opportunities,* Nueva Delhi, Foreign Service Institute-Academic Foundations, 2007, 1149 pp.

Singh Bhasin, Avtar, *India's Foreign Relations Documents 2004*, Nueva Delhi, External Policy Division-Ministry of External Affairs-Geetika Publishers, 2005, 1757 pp.

Singh, M.K., *Diplomacy in India*, Nueva Delhi, Navyuv, 2008, 304 pp.

Solimano, Andrés, "Globalización y migración internacional: la experiencia latinoamericana", en *Revista de la* CEPAL, núm. 80, octubre, 2003.

Spate, Oskar Herman Khristian, *The Spanish Lake*, Canberra, Australian National University, 2004.

Stone-Mac Donald, Donald, *U.S.-Korean Relations from Liberation to Self-Reliance: The Twenty-Year Record,* Boulder, Westview Press, 1992.

"Texto aprobado en relación con el Tema de la Restitución de los Legítimos Derechos a la República Popular de China en las Naciones Unidas", en *México en las Naciones Unidas,* México, Secretaría de la Presidencia, 1971, pp. 41 y 42 (Cuadernos de Documentación, Serie Estudios, 2).

"Treaty on Recognition of India's Sovereignty Over Goa, Daman, Diu, Dadra and Nagar Haveli and Related Matters (With an Exchange of Letters Dated 14 March 1975, Constituting an Understanding in Respect of Article V of the Treaty). Signed at New Delhi on 31 December 1974", disponible en <http://untreaty.un.org/unts/1_60000/27/28/00053352.pdf>.

Tortolero Cervantes, Yolia, *El espiritismo seduce a Francisco I. Madero,* 2a ed., México, Senado de la República, 2004, 253 pp.

Treviño Rangel, Javier, "Comunidades imaginadas en México", en *Estudios Sociológicos*, núm. 78, vol. XXVI, 2008, pp. 669-694, versión electrónica disponible en <http://revistas.colmex.mx/revistas/8/art_8_1198_9165.pdf>.

____, "Los hijos del cielo en el infierno: un reporte sobre el racismo hacia las comunidades chinas en México, 1880-1930", en *Foro Internacional,* núm. 3, vol. XLV, 2005, pp. 409-444.

Turner, John Kenneth, *México bárbaro*, México, B. Costa-Amic Editor, 1967.

Uchmany, Eva Alexandra (coord.), *México-India. Similitudes y encuentros a través de la historia,* traducción de Stella Mastrangelo, México, Ipsat/FCE, pp. 244-263.

Uchmany, Eva Alexandra y Savitri Sawhney, *India-Mexico: Similarities and Encounters Throughout History,* Nueva Delhi, Indian Council for Cultural Relations/Macmillan, 2003, pp. 185-208.

Ulloa, Berta, *La lucha revolucionaria*, t. V, en Blanca Torres (coord.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México/Senado de la República, 1990.

Uscanga, Carlos, "Nexos económicos México-Japón en la posguerra", en *Comercio Exterior*, núm. 1, vol. 48, enero de 1998.

Valdez Lakowsky, Vera, *De las minas al mar. Historia de la plata mexicana en Asia, 1565-1834*, México, FCE, 1987, 368 pp.

____, "México y China: del galeón de Manila al primer Tratado de 1899", en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México,* núm. 107,

vol. VII, 1983, pp. 9-19, versión digital en <www.iih.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc09/107.html>.

____, *Vinculaciones sino-mexicanas. Albores y testimonios (1874-1899),* México, UNAM, 1981, 279 pp.

Vallarta, Ignacio L., *Reflexiones sobre la soberanía nacional,* estudio, introducción y compilación de Sergio González Gálvez y César Pérez Saavedra, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1995, 125 pp.

Vasconcelos, José, *Estudios indostánicos,* 3a ed., México, Botas, 1938, 463 pp.

Ventura Valero, Julián, "La política exterior de México en Asia-Pacífico en el periodo 2000-2006", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núms. 79 y 80, México, IMR, junio de 2007, pp. 41-60.

Weber, David J., "Mexico's Far Northern Frontier, 1821-1854: Historiography Askew", en *The Western Historical Quarterly,* núm. 3, vol. VII, 1976, pp. 279-293.

Wilhelm, Marion, "Peking Pushes Wares in Mexico", en *Christian Science Monitor*, 19 de diciembre de 1963, p. 3.

Wimer, Alfonso, "Hermano marista mexicano en Corea", en Cecilio Garza Limón (coord.), *México y Corea: testimonios de amistad*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997.

Won, Shin-dong, "Tras el petróleo mexicano y el deporte coreano: una visión retrospectiva", en Cecilio Garza Limón (coord.), *México y Corea: testimonios de amistad*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997.

Yankelevich, Pablo, "Extranjeros indeseables en México (1911-1940). Una aproximación cuantitativa a la aplicación del artículo 33 constitucional", en *Historia Mexicana*, núm. 211, vol. LIII, 2004, pp. 693-743.

Zayas Enríquez, Rafael, *El estado de Yucatán: su pasado, su presente, su porvenir*, Nueva York, J.J. Little & Ives Co., 1908.

Zedillo Ponce de León, Ernesto, "Primer Informe de Gobierno", t. I, en *Soberanía, Estado de derecho y desarrollo democrático*, presentación de Ernesto Zedillo Ponce de León, México, Presidencia de la República-Dirección General de Comunicación Social, septiembre de 1995, 235 pp.

____, *Sexto Informe de Gobierno,* presentación de Ernesto Zedillo Ponce de León, México, Presidencia de la República-Dirección General de Comunicación Social, septiembre de 2000, XXIII-636 pp.

____, "Versión estenográfica del discurso pronunciado durante la comida ofrecida por el Sr. Stephen Lee, presidente del Consejo para el Desarrollo Comercial de Singapur", Singapur, Presidencia de la República, 13 de noviembre de 2000, en <http://www.zedillo.presidencia.gob.mx/nov00/13nov00-htm>.

Zuckermann, Conrado, *Alba o abismo. Impresiones de China y Japón,* México, Imprenta Casas, 1973, 190 pp.

Fuentes primarias

Archivo General de la Nación, ramo de Relaciones Exteriores (varios años).
Archivo Histórico Genaro Estrada-Secretaría de Relaciones Exteriores. Se consultaron documentos producidos en el lapso que va de los años ochenta del siglo XIX al XX, principal pero no únicamente, en:

a] Embajadas de México en: Corea del Sur, India, Indonesia, Japón, Filipinas, Malasia, República Popular China, Singapur, Vietnam.
b] Embajadas extranjeras en México de los gobiernos de esos países.
c] Secretaría particular.
d] Secretarías como la de Gobernación.

Archivo del IFANS, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio (MOFAT), Seúl, República de Corea.
National Archives Delhi, India, Ministry of External Affairs, Informes Embajada en México (varios años).
Archivo Particular de Savitri Sawhney, Delhi, India.

Páginas de Internet, diarios y revistas

<http://archivomagon.net>.
<http://archivomagon.net>.
<http://presidentofindia.nic.in>.
<http://www.pecc.org/>.

Prensa gráfica

Proceso.
The Christian Science Monitor (varios años).
The New York Times (varios años).
<www.chinatoday.com.cn>.

<www.gwu.edu>.
<www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/UN/votetoc.html>.
<www.oas.org>.
<www.opanal.org>.
<www.presidencia.gob.mx>.
<http://presidentofindia.nic.in>.

Artículos periodísticos

"Chile-South Korea FTA in Force Despite Korean Concerns", en *Bridges Weekly Trade News Digest*, núm. 13, vol. 8, 8 de abril de 2004.

Kasai, Jiuji J., "The Case for Japan. Always Kept Her Agreements, and is Keeping them Now", en *The New York Times*, 26 de agosto, 1914.

López Narváez, Froylán M., "México y Corea del Sur", en *Proceso*, núm. 0021-33, 28 de marzo de 1977.

____, "De París a Kwanju", en *Proceso*, núm. 187, 2 de junio de 1980.

____, "México como Corea", en *Proceso*, núm. 239, 1 de junio de 1981.

Márquez Ayala, David, "México-Japón: ¿un TLC más?", en *La Jornada*, 20 de enero de 2003.

Mergier, Anne Marie, "Como en Centroamérica, el pueblo se rebeló y lo aplastaron", en *Proceso*, núm. 187, 2 de junio de 1980.

Murata, Yasuo, "Time for Japan to Make Use of FTAs", en *Asahi Shimbun*, 1 de noviembre de 2003.

Ohira, Chugo, "Myths of Japan's Warlike Intent", en *The New York Times,* 16 de julio de 1916.

Ortega Pizarro, Fernando, "Salinas, optimista: éste es el momento de invertir, dice a los japoneses", en *Proceso*, núm. 710-01, 11 de junio de 1990.

Rabasa, Emilio O., "China y México, 1972-1997. Una historia de congruencia", en *Excélsior*, 18 de febrero de 1997, pp. 1-A y 18-A.

Roosevelt, Theodore, "What The Japanese Have Stood for in World War", en *The New York Times*, 30 de noviembre de 1919, Sección Drama, Music, Art, p. XXI.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

ÍNDICE ONOMÁSTICO

Aguirre Berlanga, Manuel: 106
Álvarez Faller, Francisco Javier: 217
Amador Sandoval, Armando Cuitláhuac: 112, 192
Anguiano Roch, Eugenio: 235, 236, 240, 486
Aranda Bezaury, Lourdes: 457
Arrillaga, Francisco de: 63
Aspiroz, Manuel de: 77
Ávila Camacho, Manuel: 35, 178, 196, 197, 290, 311, 315, 316, 318, 319, 322
Azcárate y Ledesma, Francisco de: 58, 65, 95, 218
Batiz, Bernardo: 220, 221
Benítez, Fernando: 154, 214
Bernal, Horacio: 241
Bulnes, Francisco: 69n, 70, 79, 124
Bulwer-Lytton, G.R.: 190
Burrows, Charles Robert: 212, 229
Calderón Hinojosa, Felipe: 38, 238, 257, 363, 365, 411, 458, 465, 466, 478, 481, 491, 495
Cárdenas del Río, Lázaro: 115, 192-197, 215, 219, 220, 238
Carranza Garza, Venustiano: 84, 104, 105, 127-131, 133, 246n, 292
Carrillo Flores, Antonio: 217, 269, 300
Caso, Antonio: 113-115, 247n
Castro Valle, Alfonso: 206, 211, 282n, 305, 306
Ceceña, José Luis: 224
Chang González, Carlos: 222
Chang, Kuang-tau: 223
Chentung, Liang-cheng: 77
Chun, Doo-hwan: 308
Chung, Hae-kwan: 431
Clavijero, Francisco Javier: 113
Dalai Lama (Tenzin Gyatso): 494-496
Deshler, David W.: 158
Díaz Covarrubias, Francisco: 69-72, 118, 136
Díaz Ordaz, Gustavo: 199, 224, 227, 231, 234, 266, 284-286, 292-294, 318, 321, 324
Díaz, Félix: 225
Díaz, Porfirio: 30, 51, 66, 78, 83, 99, 100, 119-125, 135, 139, 162, 165, 296, 315, 316
Echeverría Álvarez, Luis: 180n, 183, 200, 217, 227, 228, 231-235, 237n, 238, 257, 284-287, 292-294, 296, 318-321, 324, 340, 347, 348, 350
Eckardt, Heinrich von: 127
Elías Calles, Plutarco: 92, 107, 111, 113, 133, 147, 167, 177, 246
Elías Calles, Rodolfo: 246
Escalante, Daniel: 301, 302
Espinoza y Prieto, Eduardo: 217
Espinoza, José Ángel: 114, 115
Estrada, Genaro: 17, 91-93, 109, 187
Fernández de Lizardi, José Joaquín: 65
Fernández Leal, Manuel: 71
Fernández MacGregor, Genaro: 86
Fernández, Luis: 259
Fuentes-Beráin, Sandra: 488, 489
Galán Méndez, Ricardo: 308

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

García, Julio: 91
Garrido, Justo: 89
Goh, Chok Tong: 409-412, 415
Gómez Esparza, José: 206
González Gálvez, Sergio: 303
Gozo, Tateno: 120
Gurría Treviño, José Ángel: 302, 303, 492
Gutiérrez Macías, Carlos: 269, 280
Hachiro, Arita: 189
Han, José: 166
Heras y Soto, Manuel de: 58
Herrera de Huerta, Pablo: 79, 81, 83, 87
Ho, Feng-shan: 224, 226
Howard, Taft: 124
Huang, Shikang: 488, 489
Huerta, Victoriano: 82, 104, 125-128, 130
Ishii, Kikujiro: 130, 131
Jiménez O'Farril, Federico: 251
Johari, Khir: 287-289
Khankhoje, Pandurang Sadashiv: 261-263
Kim, Dong-ha: 300
Kim, Yong-shik: 305
Kim, Young-sam: 428
Koizumi, Junichiro: 423, 424
Kojong, Kwangmuje: 158, 161
Koo, Choong-hoi: 302
Koo, Wellington: 89
Kuo, Shirley W.Y.: 489
Lal, Sham: 259
Lascuráin, Pedro: 82
Lee, Chinglun Frank W.: 92
Lee, Kuan Yew: 489
Lee, Sung-ka: 302
Lee, Teng-hui: 489
León de la Barra, Francisco: 83, 125, 316
León Mazo, Antonio: 219
Lera, Carlos Américo: 78, 152
Li, Hsieh: 217, 218
Lien, Chan: 492
Lodge, Henry Cabot: 123
Lombardo Toledano, Vicente: 214
López de Legazpi, Miguel: 56
López Font, Edmund: 249
López Portillo, José: 200, 201, 238, 257, 292-294, 318, 321, 325, 340, 434, 495
Madrid Hurtado, Miguel de la: 42, 202, 238, 251, 257, 292-294, 311, 315, 318, 321, 325, 326, 333, 334, 340, 343, 344, 347-352, 444, 466, 501
Malo, Salvador: 71, 72
Mao, Zedong: 203, 211-213, 215-217, 219, 233, 238
Maples Arce, Manuel: 274
Mariscal, Ignacio: 77, 98, 162, 163
Martínez Legorreta, Omar: 236, 246
Martínez Manautou, Emilio: 217
Massand, B.K.: 265, 267
Medina, Hilario: 106
Meyers, John G.: 156-159
Molina, Olegario: 155, 162
Monteforte Toledo, Antonio: 216
Mora, Juan Miguel de: 216
Moreno Sánchez, Manuel: 282n, 283
Narváez, Ignacio: 261
Navarrete, Jorge Eduardo: 446, 489, 490
Nehru, Jawaharlal: 252, 255, 257, 266, 323
Oba, Kanichi: 159
Obregón, Álvaro: 35, 86-88, 107, 128, 133, 167, 246, 253
Okuma, Shigenobu: 128, 129
Ortiz Rubio, Pascual: 133, 181, 187
Overbeck, Gustav van: 65
Padilla Nervo, Luis: 252, 273
Paek, Pong-hyon: 159n, 165
Pak, Yong-sun: 161

Pandit, Vijay Lakshmi: 252
Pani, Alberto J.: 86
Patil, Pratibha Devisingh: 257, 458
Paz, Octavio: 198, 214n, 243, 253, 258-260, 263-269, 442, 445
Pérez Romero, Manuel: 128-130
Portes Gil, Emilio: 215, 216, 243, 253
Prasad, R.: 260
Pu Yi: 81, 82
Rabasa, Emilio O.: 233-236, 289
Rao, Inderjit Singh: 257, 457
Rascón, José María: 120, 138
Ren, Jingyu: 495
Rhee, Syngman: 297, 298
Rintelen, Franz von: 126
Rives, George L.: 119
Rodríguez, Abelardo L.: 133
Rodríguez, Antonio: 216
Romero Castilla, Alfredo: 159n, 165, 304
Romero Kolbeck, Gustavo: 305
Romero, Matías: 70-72, 99, 119
Roosevelt, Theodore: 132, 143
Rosenzweig-Díaz, Alfonso de: 213, 302
Rozental, Andrés: 488
Rubalcava, Luis N.: 133
Sáenz, Aarón: 89-91, 107
Saldaña, Juan B.: 89
Salinas de Gortari, Carlos: 238, 334-338, 340, 341, 351, 355, 363-365, 416-419, 438, 439, 444, 467, 468, 470, 485, 486, 489, 491, 492, 495, 499-503, 505
Salinas Lozano, Raúl: 224, 257, 260
Sánchez Enciso, José: 58
Sastroamidjojo, Ali: 274
Schuyler, Montgomery: 82
Sepúlveda Amor, Bernardo: 238, 308
Shim, Kook-woong: 303
Sierra, Justo: 68, 69, 79, 153
Solana, Fernando: 489
Subramaniam, Chidambaram: 264
Sulit, Estela R.: 280
Sun, Yat-sen: 81, 82
Téllez, Manuel C.: 91, 92, 129, 190
Towne, Charles A.: 130
Urdaneta Andrés de: 56
Uribe Castañeda, Manuel: 489
Valdés, Raúl: 260
Vallarta, Ignacio Luis: 98
Vasconcelos, José: 113, 195, 243, 247
Vázquez Raña, Mario: 485
Villa Michel, Primo: 193
Vogel, Emilio Guillermo: 71, 72
Wan, Yueh-yi: 229
Weckmann Muñoz, Luis Jesús: 229
Wilson, Henry Lane: 102, 124
Won, Shin-dong: 307
Wybo, Luis: 240, 486n, 491
Xi, Jinping: 238, 239
Yo-Tsao-Yeu: 89
Yoke Lin, Tan Sri Ong: 286
Yuan, Shikai: 81-84
Yun, Chi-ho: 163
Zedillo Ponce de León, Ernesto: 38, 238, 335, 336, 338, 340, 341, 355, 356, 359n, 363-366, 368, 409-412, 414-416, 423, 439, 465-468, 470, 477, 480, 492, 499, 501-505
Zimmerman, Alfred: 127

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Colaboraron en la producción editorial de este volumen:

EN LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES,

COORDINACIÓN GENERAL
Mercedes de Vega

COORDINACIÓN EDITORIAL
Víctor M. Téllez

ASISTENTE EDITORIAL
Francisco Fenton

CORRECCIÓN DE ESTILO
Martha Prieto, Ana María Contreras

LECTURA DE TEXTOS
Agustín Rodríguez Vargas

DISEÑO DE MAPAS
Renata Galindo

EN OFFSET REBOSÁN, S.A. DE C.V.,

COORDINACIÓN
Enrique Sánchez Rebollar

LECTURA DE TEXTOS
Ana María Carbonell León

CUIDADO DE LA EDICIÓN
Sonia Zenteno Calderón

DISEÑO DE PORTADA, COMPOSICIÓN TIPOGRÁFICA Y FORMACIÓN
Pablo Sánchez Grosskelwing

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Asia, volumen 6
de la colección *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*,
coordinada por la Dra. Mercedes de Vega,
se terminó de imprimir en el mes de junio de 2011
en los talleres de Offset Rebosán, S.A. de C.V.,
Av. Acueducto núm. 115, Col. Huipulco Tlalpan,
14370, México, D.F.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO